

# تقرير مُحدّث حول الأزمة المالية للسلطة «الواقع والخيارات الصعبة للحد منها»





**تقرير محدّث حول الأزمة المالية للسلطة:  
«الواقع والخيارات الصعبة للحد منها»**

**تشرين أول**

**2021**

AMAN  
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للدكتور نصر عبد الكريم لإعداده هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه عليه ومراجعته وتحريره له.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).  
في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2021. تقرير محدث حول الأزمة المالية للسلطة "الواقع والخيارات الصعبة للحد منها". رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

## فهرس المحتويات

4	الملخص التنفيذي
8	المقدمة
11	الإطار العام
11	التقشف في الإنفاق وتفعيل جباية الإيرادات والأزمة المالية
13	أسس التقشف الرشيد
14	تشخيص وتحليل أوجه الإنفاق العام
14	الرواتب والأجور
17	النفقات التشغيلية
21	المساعدات الاجتماعية
24	سلطة الطاقة وصافي الإقراض
27	وزارة الصحة (نظام التأمين الصحي والتحويلات الطبية)
30	السياسات الضريبية وتحسين الجباية
33	ملاحظات ختامية
35	التوصيات

## المُلخَص التنفيذي:

لقد أعلنت الحكومة أكثر من مرة نيتها اتباع سياسة وإجراءات التقشف لمواجهة الأزمة المالية. وفي كل مرة كانت فيها الحكومة تستشعر خطر تفاقم الأزمة المالية بسبب حجز إسرائيل لأموال المقاصة أو بسبب تراجع منسوب المساعدات الخارجية، كانت تسارع إلى الإعلان عن نيتها التقشف في الإنفاق أو تحسين الجباية الضريبية. لكن هذه المحاولات أو الجهود لم تُثمر نتائج فعلية باتجاه تخفيض عجز الموازنة بشكل مستدام لأسباب متعددة مثل الفشل في تخفيض الإنفاق بشكل جوهري بسبب غياب رؤية وخطة مدروسة أو لضعف تأثير وزن النفقات المستهدفة في هيكل النفقات الجارية.

أعد الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة الذي يمثل ائتلاف أمان السكرتاريا التنفيذية له تقريراً حول سبل ومجالات ترشيد الإنفاق قبل أكثر من خمس سنوات، ويات من المهم إعداد تقرير محدث في ذات المجال، يهدف مرة أخرى إلى رصد المجالات والآليات التي يمكن عبرها ترشيد الإنفاق الحكومي، ويضيف جانباً مهماً في سياق معالجة الأزمة المالية يتمثل بتشخيص السياسات الضريبية وتطويرها بما يضمن تحسين جانب الجباية والتحصيل الضريبي تحديداً. ومن ثم يقدم توصيات إضافية ويعمل على تكييف التوصيات الواردة في التقرير السابق وإعادة التأكيد على عدد آخر من التوصيات الهامة المكررة (وغير المطبقة).

يكتسب التقرير المحدث أهمية إضافية في ظل انتشار جائحة كورونا وما رافقها من تداعيات أثرت سلباً على معظم مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين. أضف إلى ذلك الأزمة المالية خلال عام 2019 المتمثلة باحتجاز أموال المقاصة من قبل الجانب الإسرائيلي، وحدث تراجع ملموس في الدعم الخارجي. إن تفاقم الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية والحد من قدرتها على دفع الالتزامات المختلفة من شأنه أن يحدث أضراراً بالغة بالاقتصاد الفلسطيني وبالتالي ارتفاع الضغوط على موازنة السلطة.

ترتكز منهجية إعداد هذا التقرير إلى مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة، وجمع المعلومات ذات الصلة خاصة تلك المتعلقة بخطط الإصلاح المالي والإداري، وتشخيص وتحليل أحجام واتجاهات الإنفاق العام في المجالات المستهدفة، ومن ثم تحليل وتحديد أبرز الاستخلاصات أو الاستنتاجات التي تشير إلى إمكانية تخفيض النفقات فيها، إضافة إلى تقديم الفرص الكامنة في مجال زيادة الإيرادات المحلية وإيرادات المقاصة وإعادة هيكلة أوزانها النسبية في الإيرادات والموازنة العامة، فضلاً عن اقتراح التوصيات المتعلقة بمجالات الترشيد والتقشف في الإنفاق العام وآليات تنفيذها، ومن ثم عرض النتائج الأولية للنقاش.

خلص التقرير إلى مجموعة من المعطيات والحقائق عن الوضع المالي للسلطة الفلسطينية، وذلك على النحو التالي:

- الإنفاق الجاري استمر بالازدياد في معظم السنوات الماضية وبوتيرة أسرع من الإيرادات، فقد ارتفع من 2.9 مليار دولار عام 2010 إلى نحو 5 مليار دولار في موازنة العام 2021، بنسبة زيادة تراكمية تقترب من 70%.
- صافي الإقراض بقي متذبذباً في حدود ضيقة منذ عام 2010، ثم عاد إلى الارتفاع الكبير في الأعوام الخمسة الأخيرة ليبلغ نحو مليار شيكل سنوياً.
- لم يطرأ أي تغيير يذكر على هيكل النفقات العامة، حيث بقيت هذه النفقات جارية في معظمها (تراوحت بين 88-95%) من إجمالي الإنفاق) وجامدة في توزيعها (غير مرنة)، ويبدو أنها ما زالت تقوم على أساس البنود بالرغم من قرار اعتماد موازنة البرامج والأداء.
- التوزيع القطاعي للنفقات لم يختلف كثيراً عبر السنوات. فما زالت حصة القطاع الاقتصادي مثلاً من النفقات الجارية تتراوح بين 3-5% (وفي معظمها نفقات جارية وليست تنموية)، فيما يحظى القطاع الزراعي بأقل من 1% منها فقط، مقارنة بقطاع الحكم وخصوصاً القطاع الأمني مثلاً الذي يحظى بما نسبته (21%) والقطاع الاجتماعي بنسبة (43%).

- استمرار السياسة التوسعية في الإنفاق التشغيلي مثل الإيجارات ونفقات السفر والامتيازات الوظيفية، وقد ارتفع حجم الإنفاق التشغيلي من 1.5 مليار دولار في موازنة 2015 ليصل إلى 2 مليار دولار في العام 2020.
- تشير البيانات إلى الارتفاع المتواصل في النفقات العامة (من 3.7 إلى 4.7 مليار دولار). في ذات الاتجاه ارتفعت الإيرادات ولكن بوتيرة أقل (من 3.6 إلى 3.7 مليار دولار).
- بالنتيجة، تفاقم العجز السنوي (بالتوسط 1,092 مليون دولار)، ما خلق حاجة لتمويل ذلك العجز من خلال طرق عديدة، أهمها المساعدات الدولية وارتفاع الدين العام.
- تراجع المساعدات الدولية بدورها من 766 مليون دولار إلى 566 مليون دولار خلال الفترة (2016-2019). وفي عامي 2020-2021 تدنت بشكل ملحوظ إلى أقل من 100 مليون دولار.
- ارتفع الدين العام الرسمي بشقيه الداخلي والخارجي (من 2.5 مليار إلى 3.6 مليار دولار). أمّا حجم الالتزامات الكلية لكافة الجهات المتعاقدة مع السلطة فتجاوزت 9 مليار دولار، أي بنسبة 65% من الناتج المحلي الاسمي.
- اتباع قاعدة الصفر في صافي التعيينات أدت إلى تجميد نسبي في عدد الوظائف المستحدثة، ورغم ذلك ارتفعت قيمة فاتورة الرواتب بالأرقام الفعلية إلا أنّ نسبتها في السنوات السبع الأخيرة أصبحت أقل من 47% من إجمالي الإنفاق الجاري، هذا إلى جانب استمرار التعيينات بعقود مؤقتة. لكنّ هذا التوجه الرامي لترشيد الإنفاق ساهم في ارتفاع معدلات البطالة بشكل غير مسبوق، وحرّم شريحة واسعة من الخريجين والباحثين عن عمل من الالتحاق بسوق العمل، وعطل بالتالي جزءاً مهماً من الموارد البشرية.
- تظهر البيانات حدوث تحسّن في مجال الجباية الضريبية، جزء منه ناجم عن تنفيذ بعض الإجراءات الواردة في استراتيجية منظومة الإيرادات للسنوات 2014-2016. لكن ما زالت السياسة الضريبية تعاني من بعض أوجه القصور لعل أهمها:
  - الفشل في توسيع القاعدة أو الوعاء الضريبي بشكل مرضٍ حيث بقيت هناك قطاعات وشرائح واسعة بدون ملفات ضريبية حتى تاريخه.
  - الفشل في الحد من ظاهرتي التهرب والتسرّب الضريبي التي تشير تقديرات وزارة المالية إلى أنّها ما زالت تتراوح بين 500-600 مليون دولار سنوياً.
  - ضعف مستوى العدالة الضريبية لجهة عدم تصاعدية الضريبة.

### تقلص الحلول المؤقتة للأزمة المالية

- المعطيات السابقة أبقّت على مستوى عالٍ من العجز في الموازنة، بحيث ظل يتراوح بين 1.3 و1.6 مليار دولار سنوياً، وقد اعتمدت السلطة في تغطية هذا العجز على المصادر التالية:
1. المساعدات الدولية (وهي في تراجع مستمر وغير مستدامة).
  2. الاقتراض المصرفي (وصل حدّه الأقصى وبات يؤثر على سلامة الجهاز المصرفي).
  3. المتأخرات وتأجيل تسديد المستحقات للقطاع الخاص (سياسة تدميرية للقطاع الخاص).
  4. عدم تنفيذ مجالات متنوعة في الجوانب التشغيلية أو التطويرية، الأمر الذي أدّى إلى تراجع مستوى الخدمات العامة الأساسية (يتناقض مع الأسس السليمة للتشرف).

### دمقرطة الموازنة: مدخل للإصلاح المالي

- تدلّ الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة نسبياً التي تشكل حوالي 25% من الناتج المحلي الإجمالي على أنّ المجتمع الفلسطيني يساهم بشكل متزايد في تغطية الإنفاق العام. ويتحمل المجتمع الفلسطيني عبئاً ضريبياً عالياً نسبياً مرتبطاً بالدخول والاستهلاك.
- وعليه فإنّ كون المواطن الفلسطيني مصدراً مهماً وربما الأهم للموارد المالية المتاحة للإنفاق الحكومي، يعزز من حقوق المجتمع الفلسطيني في مساءلة الحكومة عن السياسات العامة والمشاركة فيها، ويوجب على الحكومة أن تكون أكثر شفافية في صياغة وتنفيذ هذه السياسات.
- اعتماد ما يسمى «بالضوابط الصلبة» للالتزام بسقوف مخصصات الإنفاق في الموازنة العامة.
- تستدعي النتيجة السابقة أيضاً إتاحة مشاركة أوسع لمؤسسات المجتمع المدني في صياغة الموازنة والرقابة على أداء الحكومة. ومن جهة أخرى، تتطلب ضرورة عرض الموازنة بشكل مبسط ومفهوم للمواطن (موازنة المواطن)، وتوفير آليات مساءلة فعّالة في ظل غياب المجلس التشريعي.

- علينا أن ندرك أن أسباب الأزمة المالية التي تعانيها السلطة الفلسطينية لا تنحصر في محدودية الموارد المالية فقط، بل في كيفية إدارة تلك الموارد وإن كانت محدودة. فحتى لو حدث تطور دراماتيكي في جانب الإيرادات وتمويل النفقات، فإننا سنبقى أمام معضلة كيفية إدارة هذه الموارد وترتيب أولويات الإنفاق والأسس والمعايير التي تقوم عليها.
  - إصلاح المالية العامة في جانبي النفقات والإيرادات بات خياراً استراتيجياً في ظل تقلص وربما تلاشي الخيارات التقليدية الأخرى مثل انتظار المساعدات والاقتراض المصرفي والتمويل التجاري.
  - من المهم أن تراعي التدخلات المقترحة أسس ومبادئ التقشف المتعلقة أساساً بمراعاة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في توزيع أعباء التقشف، والمحافظة على الحقوق المكتسبة، وعدم المساس بجودة الخدمات العامة.
- فيما يلي مجموعة من التدخلات المقترحة التي يمكن أن تسهم في معالجة الأزمة المالية أو الحد منها:

### القطاع المدني:

- ترقية فاتورة الرواتب من خلال إنهاء ما تبقى من ظاهرة الموظفين غير العاملين، وذلك عن طريق تسكينهم على هياكل مراكز المسؤولية الحيوية أو إحالة بعضهم للتقاعد المبكر و/أو إنهاء خدمات البعض الآخر بعد دراسة ملفاتهم بعناية.
- اعتماد سياسة ممنهجة لتدوير الموظفين، أي نقل بعضهم لمراكز مسؤولية أخرى على أساس الحاجة ومواءمة المؤهلات والخبرات.
- وقف العمل بسياسة تعيين موظفين على عقود مؤقتة أو مستشارين وخبراء من خلال الاستثناءات وقصر ذلك على قاعدة توفر مخصصات أو اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة لهذا الغرض.
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتزام مراكز المسؤولية بتنفيذ القرارات الحكومية التي تقضي بتخفيض الامتيازات الوظيفية من بدلات وعلاوات ومخصصات، وهذا يتطلب إلغاء هامش الاستثناء الممنوح للوزير المعني أو من في حكمه بهذا الشأن.
- إنجاز وإقرار القانون المعدل للخدمة المدنية بما يضمن ضبط الإنفاق والتوظيف على بند العقود والاستشارات والتعيين خارج إطار الإجراءات والأنظمة القانونية.

### قطاع الأمن:

- أولاً: إن التوصية الرئيسية تتعلق بترشيد عدد العاملين في كل جهاز على حدة وفقاً للمهام المنوطة به. حيث من المناسب تدوير عدد كبير منهم أو نقلهم إلى جهاز الشرطة أو الضابطة الجمركية بعد تأهيلهم لذلك.
- ثانياً: تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية من خلال:
  - إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في أجهزة الأمن لاسيما تلك الخاصة بالتعيينات والترقيات والعقوبات، وإعادة دراسة قانون الخدمة العسكرية الذي يعطي امتيازات ومنافع كبيرة للعسكريين، وخصوصاً من الضباط وذوي الرتب المرتفعة.
  - إعداد موازنات تفصيلية للأجهزة الأمنية كل على حدة، ومن ثم إدراجها في موازنة موحدة حسب تبعيتها الإدارية.
  - ضرورة تقييد مسؤولي الإنفاق في الأجهزة الأمنية بأحكام قانون المشتريات والعطاءات واللوازم العامة.
  - تفعيل وحدات رقابة وتدقيق داخلية في كل جهاز أمني على أن ترفع تلك الوحدات نسخة من تقاريرها للرقابة المالية العسكرية المركزية في وزارة المالية من خلال الإدارة المالية العسكرية.
  - اعتماد نظام خاص برصد مصاريف المحروقات للمركبات المخصصة لقطاع الأمن.

### صافي الاقتراض:

- عقد اتفاقيات مركزية بين السلطة والشركات الإسرائيلية المزودة للسلع والخدمات على أسس تجارية تنافسية، بحيث تتم معالجة الاختلالات والإجحاف الذي يلحق بالمستهلك الفلسطيني نتيجة الاتفاقيات الفردية.
- التوصل إلى تفاهات بين الجهات ذات الصلة بموضوع الكهرباء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، تضمن انتظام واستمرار تدفق الطاقة الكهربائية إلى غزة، وتراعي عدم تضرر الأسر الفقيرة بتلك التفاهات، والحد من الأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة.
- تكثيف استخدام نظام عدادات الدفع المسبق لضمان التزام أكبر من قبل المشتركين وشركات التوزيع والهيئات المحلية بتسديد أثمان الكهرباء، مع مراعاة الفئات المحتاجة.
- تخصيص الموازنات اللازمة لإعادة تأهيل الشبكات الحالية لخفض الفاقد الفني. ولا بد أن تترافق هذه الإجراءات مع التزام السلطة بتحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المستحقة لها.
- تكثيف استخدام مصادر الطاقة البديلة (الشمسية والرياح) لتقليل فاتورة الكهرباء من المزود الإسرائيلي.

## النظام الصحي والتحويلات الطبية:

- إقرار قانون يعتمد نظاماً تأميناً صحي شاملاً وكفؤاً وفعالاً ومتوازناً من حيث الموارد والتغطيات.
- تبني خطة عمل لوزارة الصحة في إطار سقف زمني لتطوير بعض الخدمات الأساسية الصحية غير المتوفرة بشكل كافٍ في مستشفيات وزارة الصحة.
- إصدار مجلس الوزراء للأنظمة المتعلقة بالتحويلات الطبية والتزامه بها.
- الوقف الفوري لظاهرة التحويلات الطبية الاستثنائية إلماً وفقاً للأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء.
- توفير العناصر البشرية المؤهلة، والأنظمة المحاسبية المطلوبة لتدقيق ومتابعة فواتير العلاج في المشافي الإسرائيلية، وبما يسهم في منع التلاعب في تكاليف العلاج وترشيد الإنفاق.
- تفعيل أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية على أداء الدوائر المختصة في ملف التحويلات الطبية.

## السياسات الضريبية وسبل تحسين الجباية:

- رغم محدودية الموارد والإمكانات إلماً أن تحقيق جزء من المتطلبات لتحقيق هدف زيادة الإيرادات العامة وتعديل هيكليتها يستدعي تسخير جزء أكبر من الموارد والإمكانات. وعليه، يتلخص المطلوب بالنقاط التالية:
- إصلاح النظام الضريبي (في الجانبين القانوني والإداري) باتجاه توسيع القاعدة الضريبية، وضمان التصاعدية الضريبية لتحقيق مستوى أعلى من العدالة الاقتصادية والاجتماعية.
- فحص فكرة تأجيل المزايا (الإعفاءات والاستثناءات الضريبية والجمركية) التي تتمتع بها المشاريع الاستثمارية بموجب قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني لفترة قادمة.
- استراتيجياً، إعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني باتجاه تحفيز الإنتاج المحلي على حساب الاستيراد من الخارج.
- تفعيل وزيادة كفاءة أدوات السلطة التنفيذية (الإدارات الضريبية، والضابطة الجمركية). وبهذا الصدد ربما يكون من المفيد دراسة فكرة دمج جميع دوائر إيرادات السلطة في إدارة عامة واحدة.
- سن قانون فلسطيني عصري للتعامل مع ملف ضريبة الأملاك بالتوازي مع استكمال مشروع تسوية الأراضي.
- تفكيك وخلخلة بنود أموال المقاصة بما يحقق منافع كبيرة للموازنة الفلسطينية من خلال الحد من التسرب المالي (دراسات تفصيلية حسب بنود المقاصة). وهذا يساعد في أمرين هما:
- (1) تقليل الاعتماد على المقاصة في معادلة إيرادات السلطة لصالح الجباية الذاتية.
- (2) تخفيف مستوى الابتزاز الإسرائيلي للسلطة في موضوع المقاصة.

## 1. المقدمة:

قبل أكثر من خمس سنوات، اتخذ مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً بالتقشف في النفقات الحكومية. إلا أن الحكومة لم تقم بوضع خطة مفصلة ومبنية على أسس واعتبارات منهجية ومجدولة زمنياً تحدد فيها القطاعات والأولويات التي يمكن أن يتم فيها التقشف أو الترشيد في الإنفاق<sup>2</sup>، ولم تحدد الآليات التي تضع قرارها هذا موضع التطبيق العملي، ومعالجة ما يمكن أن ينتج عن ذلك من إشكاليات وتحديات اقتصادية واجتماعية. بل اعتمدت في اجتماعاتها اللاحقة قرارات تكلمت عن رغبة في التقشف في مجال استخدام المركبات الحكومية ومخصصات الهواتف النقالة ومخصصات المحروقات والتعيينات أو الإحداثيات الجديدة وإعادة النظر في رواتب ومزايا رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التي هي خارج نطاق قانون الخدمة المدنية، وذلك دون اعتماد مرجعية توجيهية أو خطة ممنهجة معتمدة ودون تحليل كاف لتداعياتها. وبالتأكيد فإن تنفيذ هذه التوصيات قد يؤدي إلى بعض التخفيض في حجم الإنفاق الجاري العام، لكنه لن يكون كافياً لتحقيق الهدف المركزي المتمثل في تحقيق توازن نسبي كاف في الموازنة الجارية للسلطة للوصول إلى مستوى مقبول من الاستدامة المالية. وهذا الهدف لن يتحقق إلا في إطار خطة شمولية مدروسة يمكن تتبع نتائج تطبيقها وقياس تداعياتها من سنة لأخرى.

يجدر التنويه إلى أن الحكومة أعلنت أكثر من مرة نيتها اتباع سياسة وإجراءات التقشف لمواجهة الأزمة المالية. وفي كل مرة كانت فيها الحكومة تستشعر خطر تفاقم الأزمة المالية بسبب حجز إسرائيل لأموال المقاصة أو بسبب تراجع منسوب المساعدات الخارجية، كانت تسارع إلى الإعلان عن نيتها التقشف في الإنفاق أو تحسين الجباية الضريبية. لكن هذه المحاولات أو الجهود لم تُثمر نتائج فعلية باتجاه تخفيض عجز الموازنة بشكل مستدام لأسباب متعددة مثل الفشل في تخفيض الإنفاق بشكل جوهري لضعف إرادة الالتزام من قبل كبار المسؤولين في مراكز المسؤولية أو لضعف تأثير وزن هذه النفقات في هيكل النفقات الجارية.

في ذلك الوقت (قبل خمس سنوات) أعد الفريق الأهلي تقريراً حول سبل ومجالات ترشيد الإنفاق<sup>3</sup>، اشتمل التقرير تشخيصاً دقيقاً وشاملاً لمجالات الإنفاق التي يمكن إخضاعها لإجراءات وسياسة التقشف، وقدم في حينه مجموعة مفصلة ومحددة من التوصيات. بعد مرور خمس سنوات على إعداد التقرير الأول بات من المهم إعداد تقرير محدث في ذات المجال، بحيث يرصد مرة أخرى المجالات والآليات التي يمكن عبرها ترشيد الإنفاق الحكومي، ويضيف جانباً مهماً في سياق معالجة الأزمة المالية يتمثل بتشخيص السياسات الضريبية وتطويرها بما يضمن تحسين جانب الجباية والتحصيل الضريبي تحديداً. ومن ثم يقدم توصيات إضافية ويعمل على تكييف التوصيات الواردة في التقرير السابق وإعادة التأكيد على عدد آخر من التوصيات الهامة المكررة (وغير المطبقة).

يكتسب التقرير المحدث أهمية إضافية في ظل انتشار جائحة كورونا التي تجلت تداعياتها بشكل ملحوظ في الواقع الفلسطيني. وبات الوضع الفلسطيني أكثر تعقيداً، فبالإضافة إلى ما تشهده دول العالم والدول العربية من أزمة اقتصادية بسبب كورونا، فإن الاقتصاد الفلسطيني مرهق أصلاً بسبب ما شهده عام 2019 من أزمات مالية أبرزها احتجاز أموال المقاصة من قبل حكومة الاحتلال، وحدث تراجع ملموس في الدعم الخارجي. حيث تشكل الإيرادات المحلية التي تجبها الحكومة الفلسطينية حوالي 25% فقط من مجموع الإيرادات، فيما تصل نسبة المنح والهبات الخارجية سواء كانت دعماً من حكومات أو مؤسسات دولية إلى حوالي 25% من الإيرادات. أما الـ 50% المتبقية، فهي تأتي من إيرادات المقاصة التي تجبها حكومة الاحتلال الإسرائيلي وتحولها لقاء ضرائب الاستيراد الفلسطينية عبر الموانئ والمعابر الإسرائيلية. وتختلف هذه التركيبة بين فترة وأخرى بحسب تحويلات المقاصة والمنح الخارجية وقدرة الحكومة على الجباية المحلية. وقد واجهت الحكومة الفلسطينية صعوبة في فرض الإغلاقات ومزيد من التباعد الاجتماعي وتوقف القطاعات الإنتاجية بسبب محدودية قدرتها على تقديم مساعدات مالية للفئات المتضررة جراء هذه الإغلاقات. كما أن توقف رواتب القطاع العام قد أثر على مختلف مناحي الحياة الاقتصادية. إن تفاقم الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية والحد من قدرتها على دفع الالتزامات المختلفة من شأنه أن يحدث أضراراً بالغة بالاقتصاد الفلسطيني وبالتالي ارتفاع الضغوط على موازنة السلطة.

2 بالرغم من أن كلا هذين المصطلحين يُستخدمان في هذا التقرير بصورة تبادلية، إلا أنهما قد يختلفان في مضمونهما الفني. فالتقشف قد يعني تخفيض حجم الإنفاق الكلي مع تغيير في هيكله أو بقائه على حاله، بينما الترشيد قد يعني تغييراً في هيكل الإنفاق دون تغيير حجمه أو سقفه الكلي بالضرورة. فالأول يهتم بتخفيض الإنفاق بغض النظر عن توزيع التخفيض على بنود الإنفاق المختلفة، بينما يهتم الثاني بحجم ونوعية التخفيض بحيث تتحقق الكفاءة في الإنفاق.

3 الفريق الأهلي لدعم شافية الموازنة العامة سكرتاريا الفريق: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). تقرير حول «مجالات الترشيد والتقشف في الإنفاق الحكومي»، 2015.

وقد تمت إعادة التأكيد على التقشف في الإنفاق الحكومي كأحد الحلول لمواجهة الأزمة المالية في الاستراتيجية المالية التي صاحبت إصدار موازنة عام 2015، لكن هذه المحاولات أو الجهود لم تُثمر نتائج فعلية باتجاه تخفيض عجز الموازنة بشكل مستدام لأسباب متعددة كالفشل في تخفيض الإنفاق بشكل جوهري لضعف إرادة الالتزام من قبل كبار المسؤولين في مراكز المسؤولية أو لضعف تأثير وزن هذه النفقات في هيكل النفقات الجارية.

فتجارب الدول على هذا الصعيد والأدبيات المنشورة ذات الصلة بالموضوع تُشير بوضوح إلى أن أي خطة ناجحة وناجعة للتقشف في الإنفاق يجب أن تُجيب على عدد من الأسئلة الهامة وهي:

- ما هي الأسس أو الاعتبارات التي يجب أن تحكم الخطوط العامة للتقشف؟
- في أي المجالات أو القطاعات يجب أن يكون التقشف مع الأخذ بالاعتبار الأسس المعتمدة؟
- ما هي بنود الإنفاق التفصيلية في كل من هذه المجالات أو القطاعات التي يجب أن تخضع للتقشف على قاعدة الأولي ثم الأولي؟
- ما هي المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؟
- وأخيراً، من الذي سيتحمل أعباء أو كلفة التقشف أفراداً وفئات؟

ويرى ائتلاف أمان أن هناك قطاعات كثيرة يمكن أن تشملها عملية التقشف المنشودة، كقطاع الخدمة المدنية بما يتضمنه من امتيازات مالية تتمتع بها الفئات العليا في الوظيفة العامة إضافة إلى موظفي العقود والاعتمادات المالية الخاصة والعاملين خارج الأطر الرسمية في التنظيمات والاتحادات ومكاتب الشخصيات المنتفذة واحتساب سنوات الخدمة التنظيمية، إلى جانب مظاهر إساءة استخدام الموارد المالية في قطاعات الأمن والطاقة والشؤون الخارجية والصحة والشؤون الاجتماعية. إلا أن ذلك يتطلب دراسة معمقة لهذه القطاعات استناداً إلى عدد من الأسس لتحديد الثغرات التي يتم من خلالها هدر المال العام فيها، ومن ثم تحديد تدخلات إصلاحية محددة في هذه القطاعات يتم من خلالها إزالة هذه الثغرات وبالتالي تخفيض الإنفاق العام بأقل كلفة ورفع كفاءة توظيف أو استغلال الموارد المالية المتاحة على قلتها.

### 1.1 ملاحظات أولية:

- بلغ مجموع الدين العام حتى نهاية حزيران 2021 حوالي 12.1 مليار شيكل. أما صافي المتأخرات التراكمي حتى نهاية العام 2020 فبلغ 8.6 مليار شيكل<sup>4</sup>.
- بدون إنهاء الاحتلال وفرض السيادة الوطنية الفلسطينية على كامل الأرض والحدود والإنسان فإن الواقع الاقتصادي والمالي للسلطة سيبقى في أزمة حادة.
- تتعقد الأزمة المالية للسلطة وتصبح معالجتها بوجود الانقسام.
- المواطن الفلسطيني يساهم بشكل كبير في تغطية الإنفاق العام حيث تشكل الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة نسبياً حوالي 25-30% من الناتج المحلي الإجمالي ولن يتحمل المواطن أعباءً ضريبية إضافية لحل الأزمة المالية.
- التشاركية أساس نجاح خطة الترشيح والتقشف.

### 1.2 المبدأ والمنطلق من مبادرة ائتلاف أمان في إعداد هذا التقرير الذي يشمل منطلقات لإعداد خطة ترشيح وتقشف:

تسعى هذه المبادرة إلى:

1. تقديم المساندة للحكومة الفلسطينية من خلال تقديم توصيات محددة لصانع القرار بالتدخلات الإصلاحية المطلوبة للحد من الإنفاق في بعض المجالات كمساهمة في إعداد خطة وطنية للترشيح والتقشف من قبل الحكومة الفلسطينية.
2. مساعدة صانعي القرار باتباع تدابير تساهم في تطوير السياسات الضريبية وتحسين الجباية والتحصيل الضريبي كعامل إضافي في معالجة الأزمة المالية الطاحنة التي تعانيها السلطة الفلسطينية.

### 1.3 منهجية إعداد المبادرة:

- تركز منهجية إعداد هذه المبادرة وتقريرها إلى عدد من الإجراءات والخطوات نلخصها فيما يلي:
- مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الإدارة المالية العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية سواء من حيث الإطار القانوني والتنظيمي أو من حيث أدوات الرقابة على الصرف وذلك لتحديد الأسس والاعتبارات التي يجب أن تستند لها أي خطة ترشيد أو تقشف في الإنفاق العام.
- جمع المعلومات ذات الصلة خاصة تلك المتعلقة بخطط الإصلاح المالي والإداري التي تم إقرارها أو اقتراحها سابقاً من قبل الحكومة أو من قبل مؤسسات معنية بالشأن المالي الفلسطيني مثل ائتلاف أمان.
- تشخيص وتحليل أحجام واتجاهات الإنفاق العام في المجالات المستهدفة من واقع البيانات المالية الحقيقية.
- الاتفاق على مجالات الإنفاق المستهدفة.
- تحليل وتحديد أبرز الاستخلاصات أو الاستنتاجات التي تشير إلى إمكانية تخفيض النفقات فيها.
- تحليل الفرص الكامنة في مجال زيادة الإيرادات المحلية وإيرادات المقاصة وإعادة هيكلة أوزانها النسبية في الإيرادات والموازنة العامة.
- اقتراح التوصيات المتعلقة بمجالات الترشيد والتقشف في الإنفاق العام وآليات تنفيذها، وتقديم مقترحات تتعلق بسبل زيادة الإيرادات والحد من الأزمة المالية.
- مناقشة عامة يشارك فيها المجتمع المدني والأطراف الرسمية للتوصيات تمهيداً لتقديمها إلى الحكومة.

### وسيتم التركيز في تحليل النفقات لأغراض هذا التقرير على مجموعات النفقات الرئيسية التالية:

- (1) الرواتب والأجور التي تمثل ما يقارب 50% من النفقات الجارية. وسيتم التمييز بين رواتب موظفي الخدمة المدنية ورواتب منتسبي القطاع الأمني نظراً لاختلاف المرجعية القانونية والتنظيمية لكليهما ونظراً أيضاً لاختلاف النظام المالي التنفيذي الذي يحكمهما، ويشكل هذا البند قاسماً مشتركاً بين جميع مراكز المسؤولية في السلطة.
- (2) الامتيازات والمخصصات المالية المصاحبة للوظائف العليا وكذلك العقود الخاصة التي يتم بموجبها تعيين موظفين عاديين أو خبراء ومستشارين بصورة مؤقتة، وهذه الامتيازات والعقود غالباً ما تتركز في قطاع الحكم والأمن (مؤسسة الرئاسة ومجلس الوزراء والأجهزة الأمنية ومجلس القضاء ووزارة العدل ووزارة المالية).
- (3) الإعانات النقدية للأسر المحتاجة التي تتم من خلال وزارة التنمية الاجتماعية وتظهر ضمن النفقات التحويلية.
- (4) صافي الإقراض الناجم عن استيراد الكهرباء والماء من قبل المزودين والموزعين في الأراضي الفلسطينية، الذي تقوم حكومة الاحتلال بخصمه من مستحقات السلطة المالية في إطار عملية التقاص المعتمدة بين الطرفين.
- (5) التحويلات الطبية للمشايف الخاصة في الداخل والخارج، ويأتي جزء من هذه التحويلات في صافي الإقراض.

### 1.4 محاور التقرير:

1. مقدمة: وتشمل أهداف ومنهجية التقرير.
2. الإطار العام، ويشمل سياق الأزمة المالية وأسس التقشف.
3. تشخيص واقع الإنفاق العام ومجالاته في القطاعات الحكومية (المشار لها).
4. السياسات الضريبية وسبل تحسين الجباية الضريبية.
5. الاستخلاصات: الإشكاليات والفجوات التي تشكل مجالاً لهدر الموارد المالية للحكومة.
6. التوصيات: المقترحات المتعلقة بمعالجة الثغرات والتحديات القائمة والخطوط العامة لخطة ترشيد الإنفاق الحكومي وتحسين الجباية.

## 2. الإطار العام:

### 2.1. التقشف في الإنفاق وتفعيل جباية الإيرادات والأزمة المالية:

من المتفق عليه أن الأزمة المالية ونقصانها تحديداً في هذا التقرير، العجز المزمن الذي تعاني منه موازنة السلطة الوطنية، هي أزمة هيكلية تكوينية نشأت مع أول يوم لإقامة السلطة، ولأنها كذلك فإن معالجة أسبابها ووضع حلول لها لا يمكن أن يكون بأدوات فنية أو إدارية فقط. فالعامل الرئيسي المسبب لها هو الاحتلال الإسرائيلي نظراً لسيطرته الكاملة على المعابر والحدود واستثنائه بالموارد الطبيعية بما فيها الأراضي الواقعة في المنطقة المسماة (ج) والمياه والطاقة بأنواعها بالإضافة إلى تحكمه شبه الكامل بأكثر من ثلثي الموارد المالية للسلطة المتمثلة في ضريبة القيمة المضافة والجمارك. وعلينا أن ندرك هذا السبب جيداً ونقف عنده طويلاً، لأن كافة الحلول والمقترحات التي من الممكن اتباعها ومنها الترشيد أو التقشف في الإنفاق العام على أهميته المالية والأخلاقية ستسهم بلا شك في التخفيف من حدة الأزمة المالية ولكنها بالتأكيد لن تعالجها أو تحلها بالكامل.

كما أن التقشف في الإنفاق يجب أن تصاحبه إجراءات أخرى بعضها قصير المدى وبعضها ذو طابع استراتيجي طويل المدى. فإعادة هيكلية الإيرادات الضريبية بما فيها تحسين الجباية من خلال التوسع الأفقي والحد من التهرب والتسرب الضريبي وتحسين العدالة في تحمل العبء الضريبي بين المكلفين يمثل الجناح الموازي بالأهمية للتقشف في تخفيض العجز في الموازنة. أما على المدى الطويل، فإنه من الضروري بناء وتنفيذ استراتيجية وطنية لإعادة هيكلية الاقتصاد الفلسطيني باتجاه إعادة الاعتبار لقطاعي الصناعة والزراعة على حساب التجارة والخدمات، لأن من شأن ذلك أن يخلق فرص عمل ويخفض معدلات الفقر ويوسع الطاقة الضريبية المحلية للاقتصاد الوطني، وبالتالي تخفيض عجز الموازنة، وتخفيض مساهمة إيرادات المقاصة في الإيرادات الإجمالية (التي تشكل حالياً حوالي 70%)، ما يقلل من ارتهاق مالية السلطة للقرار الإسرائيلي.

إن سياسة الإنفاق العشوائية وغير المستندة لسياسة وضوابط شفافة التي تم اتباعها منذ نشوء السلطة مسؤولة عن زيادة حدة الأزمة وتفاقمها من حين لآخر. ويمكن تلخيص أبرز ملامح نتائج سياسة الإنفاق التي تم انتهاجها على النحو التالي:

- استمر الإنفاق الجاري بالازدياد في معظم السنوات الماضية وبوتيرة أسرع من الإيرادات إلى أن اقترب من 5 مليارات دولار في موازنة العام 2021. فهدف ترشيد النفقات الجارية وإعادة هيكلتها لم ينجح بغض النظر عن محاولات التقشف التي كانت الحكومة تتبناها من فترة لآخرى. فمثلاً ارتفع الإنفاق الجاري من 2.9 مليار دولار عام 2010 إلى حوالي 4.6 مليار دولار في عام 2020. ومعظم هذه الزيادة كانت في بند الرواتب والأجور وبند النفقات التشغيلية الأخرى غير الرواتب وتحديد النفقات التحويلية. بالمقابل فإن بند صافي الإقراض بقي متذبذباً في حدود ضيقة منذ عام 2010 بعدما انخفض من أعلى مستوى له في عام 2007 (550 مليون دولار) إلى حوالي 250 مليون دولار، ثم عاد إلى الارتفاع الكبير في الأعوام الخمسة الأخيرة ليلعب نحو مليار شيكل سنوياً. أما النفقات التطويرية الفعلية فشهدت تراجعاً من سنة لأخرى بعكس المنطق الاقتصادي.
- لم يطرأ أي تغيير يذكر على هيكل النفقات العامة، حيث بقيت هذه النفقات جارية في معظمها (تراوحت بين 88-95% من إجمالي الإنفاق) وجامدة في توزيعها (غير مرنة)، ويبدو أنها ما زالت تقوم على أساس البنود بالرغم من قرار اعتماد موازنة البرامج والأداء.
- لم يختلف التوزيع القطاعي لهذه النفقات كثيراً عبر السنوات. فما زالت حصة القطاع الاقتصادي مثلاً من النفقات الجارية تتراوح بين 3-5% (وفي معظمها نفقات جارية وليست تمويلية)، بينما يحظى القطاع الزراعي بأقل من 1% فقط منها، مقارنة بقطاع الحكم وخصوصاً القطاع الأمني الذي يستحوذ على (21%) والقطاع الاجتماعي بنسبة (43%).
- استمر الإنفاق على فاتورة الرواتب بالارتفاع من سنة لأخرى في السنوات السبع الأخيرة بالرغم من اتباع قاعدة الصفر في صافي التعيينات، بحيث ارتفع هذا الإنفاق من حوالي 1.4 مليار دولار في عام 2005 إلى ما يقارب 2 مليار دولار في عام 2014، وتراوح ما بين 1.7-2.2 مليار دولار في الفترة 2015-2021، مع الأخذ بعين الاعتبار أن فاتورة الرواتب قد ارتفعت قيمتها بالأرقام الفعلية إلا أن نسبتها في السنوات السبع الأخيرة أصبحت أقل من 50% (نحو 46.4%) من إجمالي الإنفاق الجاري.
- اتباع السلطة الوطنية لسياسة توسعية في الإنفاق التشغيلي مثل الإيجارات ونفقات السفر والامتيازات الوظيفية بشكل لا يتناسب مع الإمكانيات والموارد المتاحة ما ساهم في تفاقم العجز عاماً بعد آخر. فسادت طيلة الفترة الماضية توجهات حكومية نحو الإنفاق إلى حد التبذير والهدر للمال العام. ويمكن وصف هذا السلوك «بإستهال الإنفاق أو الإفراط فيه»، وقد وصل حجم هذا الإنفاق في موازنة عام 2015 إلى حوالي 1.5 مليار دولار أي بنسبة 48% من الإنفاق الجاري، ليرتفع إلى نحو 2 مليار دولار في العام 2020 أي بنسبة 43.3% من الإنفاق الجاري.
- تقلصت الموازنة التطويرية بشكل كبير في السنوات الأخيرة (6-8% من الموازنة العامة)، كما أنها تبدو منفصلة عن الموازنة الجارية وتمول بالكامل عن طريق المساعدات الدولية التي قد لا تتسجم في أولوياتها وتوجهاتها مع الرؤية والمصلحة الوطنية. مع العلم أن نسبة الصرف الفعلي لهذه الموازنة بقيت تتراوح بين 60-70% لاعتماد تمويل هذه النفقات بشكل كامل على المساعدات الدولية.

بنظرنا، فإن تخفيض النفقات الجارية كان يجب أن يتم منذ سنوات وبشكل خاص بعد حدوث الانقسام وحرمان الخزينة من إيرادات قطاع غزة. فكان واضحاً للجميع أن السلطة مقبلة على أزمة خانقة تستدعي معالجتها عبر سلسلة إجراءات تقشفية صارمة وجادة، ولكن هذا لم يتم بل مارست الحكومة سياسة إنفاق توسعية غير آخذة بالاعتبار المستجدات التي حصلت منذ الانقسام وعدم انتظام المساعدات والمنح ما اضطرها إلى اللجوء للاقتراض الداخلي والخارجي الذي ساهم بدوره في زيادة حدة المشكلة.

وقد صاحب هذا السلوك الإنفاقي التوسعي غير المحسوب زيادة في الإيرادات العامة ولكن ليس بالقدر الكافي لخفض العجز في الموازنة الجارية بشكل ملموس. إذ زاد صافي الإيرادات الضريبية من حوالي 1.8 مليار دولار في العام 2008 إلى 2.8 مليار دولار في عام 2014، فيما بلغ نحو 2.9 مليار دولار في الأعوام الأربعة الأخيرة، ونحو 1.9 مليار دولار حتى نهاية حزيران 2021، ولا تغطي هذه الإيرادات إلا حوالي 70% من إجمالي النفقات الجارية. وتعكس الزيادة في الإيرادات الضريبية إما تحسناً في الجباية أو توسعاً في الطاقة الضريبية للاقتصاد الفلسطيني بسبب حالة النمو التي سادت في السنوات الأخيرة.

تدل الإيرادات الضريبية والجمركية المرتفعة نسبياً التي تشكل حوالي 25%-30% من الناتج المحلي الإجمالي على أن المجتمع الفلسطيني يساهم بشكل متزايد في تغطية الإنفاق العام. فالإقتصاد الفلسطيني ليس ريعياً وإنما يعتمد على جهد الأفراد والمؤسسات في إنتاج السلع والخدمات في ظل ظروف سياسية وأمنية صعبة وفي ظل موارد طبيعية محدودة جداً. ويتحمل المجتمع الفلسطيني عبئاً ضريبياً عالياً نسبياً مرتبطاً بالدخول والاستهلاك. وعليه فإن كون المواطن الفلسطيني مصدراً مهماً وربما الأهم للموارد المالية المتاحة للإنفاق الحكومي، يعزز من حقوق المجتمع الفلسطيني في مساءلة الحكومة عن السياسات العامة والمشاركة فيها، ويوجب على الحكومة أن تكون أكثر شفافية في صياغة وتنفيذ هذه السياسات.

فالحكم الرشيد وخصوصاً في مجال إدارة المال العام يستند من حيث المبدأ على حق دافعي الضرائب في مراقبة الإنفاق العام والتأكد من سلامته في إطار القانون، وعلى حقهم في مساءلة الحكومة عن أية مظاهر لهدر المال العام وانفاقه خارج أولويات المجتمع.

وبالرغم من أن جزءاً من التحسن الذي حصل على الجباية الضريبية ناجم عن تنفيذ بعض الإجراءات الواردة في استراتيجية منظومة الإيرادات للسنوات 2014-2016، إلا أن السياسة الضريبية ما زالت تعاني من بعض أوجه القصور لعل أهمها:

- **الفشل في توسيع القاعدة أو الوعاء الضريبي** بشكل مرضٍ حيث بقيت هناك قطاعات وشرائح واسعة دون ملفات ضريبية حتى تاريخه.
- **الفشل في الحد من ظاهرتي التهرب والتسرب الضريبي** التي تشير تقديرات وزارة المالية إلى أنها ما زالت تتراوح بين 500-600 مليون دولار سنوياً.

هذه المعطيات أبقت على مستوى عالٍ من العجز في الموازنة، حيث بقي يتراوح بين 1.3 و1.6 مليار دولار سنوياً. وقد اعتمدت السلطة في تغطية هذا العجز على المساعدات الدولية والتي مولت بالمتوسط 83% منه في السنوات الأخيرة، والباقي تم تمويله من خلال الاقتراض المصرفي أو من خلال المتأخرات للقطاع الخاص، أو من خلال عدم تنفيذ مجالات متنوعة في الجوانب التشغيلية أو التطويرية، الأمر الذي أدى إلى تراجع مستوى الخدمات العامة الأساسية.

## خلاصة:

إنّ التقشف في الإنفاق العام هو أحد الخيارات التي يجب فحصها وتطبيقها لمواجهة الأزمة المالية للسلطة والمرشحة للتفاقم في قادم الأيام لاعتبارات سياسية وأمنية واقتصادية كثيرة. ويجب ألا يكون التقشف هو الخيار الوحيد لأنه لن يكون كافياً. فالتقشف ليس ضرورة مالية فحسب وإنما هو ضرورة أخلاقية وسياسية لسلطة غير مكتملة السيادة ولشعب ما زال يجاهد للتحرر من الاحتلال العسكري. فالترشيد أو التقشف في الإنفاق في الحالة الفلسطينية يكتسب أهمية سياسية عالية نظراً لأنه يسهم في التقليل من الهشاشة المالية للسلطة ويمنحها مناعة أو تحصيناً في مواجهة الضغوط السياسية التي تمارسها إسرائيل عليها من البوابة الاقتصادية. هذا ناهيك عن أنّ التقشف بحد ذاته قد ينطوي على آثار اقتصادية واجتماعية سلبية قد تفوق الوفورات المالية المتحققة منه، ويعتمد حجم وطبيعة هذه الآثار على أوجه التقشف.

ولهذا فإنّ أيّ خطة تقشف يجب أن تُبنى على أسس واعتبارات تراعي الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلد. فمعدلات الفقر والبطالة والقوة الشرائية للدخول وحالة النمو في الاقتصاد وحالة اللامساواة في المجتمع تشكل مؤشرات استرشادية لاتجاهات وأولويات التقشف في الإنفاق الحكومي. واستناداً إلى هذا الفهم يجب وضع أسس تحظى بإجماع وطني لأيّ خطة تقشف، وعليه فإنّ ائتلاف أمان يقترح الأسس التالية للحكومة:

## 2.2 أسس التقشف الرشيد:

إنّ خطة التقشف في الإنفاق العام يجب أن تكون عادلة ومتوازنة ما يتطلّب تحليلاً فنياً وتفصيلاً لجميع بنود الإنفاق لتحديد أين وكيف يجب أن يتم التقشف. فالمطلوب هو إعداد خطة تقشف ناجعة تحقق وفورات مالية أكبر من الأعباء الاقتصادية والاجتماعية المحتملة. وبرأينا فإنّ أيّ خطة تقشف يجب أن تستند إلى المعايير والأسس التالية حتى تكون ناجعة ومجدية وتحقق الأهداف المنشودة منها:

- 1- مراعاة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في توزيع أعباء التقشف.
- 2- المحافظة على الحقوق المكتسبة والمشروعة للموظفين.
- 3- الإبقاء على فرص النمو الاقتصادي وتنافسية القطاع الخاص.
- 4- عدم المسّ بجودة الخدمات الأساسية المقدمة للجمهور مثل التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية.
- 5- مراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وخصوصاً ما يتصل منها بمعدلات البطالة والفقر.
- 6- ضرورة مساهمة القطاع الخاص في تحمل بعض الأعباء (صندوق المسؤولية المجتمعية).

## وفي بناء خطة الترشيده والتقشف يجب اتباع الخطوات التالية:

1. إقرار التوجهات العامة من قبل مجلس الوزراء بالاستئناس بالأفكار الواردة من قبل مؤسسات المجتمع المدني، وتشكيل لجنة وزارية برئاسة رئيس الوزراء لإقرار أسس ومحددات الترشيده والتقشف المنشود.
2. قيام وزارة المالية بصياغة مقترح بأسس ومحددات التقشف وذلك استناداً إلى توجهات مقرّة من مجلس الوزراء.
3. إتاحة المجال لمشاركة واسعة من جميع مراكز المسؤولية وذلك من خلال فرق الموازنة المعتمدة لنقاش المقترحات للمساعدة في بلورة أولويات الترشيده والتقشف في مخصصات إنفاق هذه المراكز.
4. إعداد مشروع خطة الترشيده والتقشف من قبل اللجنة الوزارية بناءً على التغذية الراجعة من مراكز المسؤولية.
5. توفير فرصة للمؤسسات السياسية وللمؤسسات المجتمعية لإبداء الرأي في مشروع الخطة.
6. اعتماد الخطة بصيغتها النهائية والجدول الزمني للتنفيذ وآلية متابعة تنفيذها من قبل الحكومة، ورفعها للمجلس التشريعي والرئيس للمصادقة عليها ومن ثم الشروع بتنفيذها في إطار الموازنات العامة وفق الجدول الزمني المقرّ.

### 3. تشخيص وتحليل أوجه الإنفاق العام:

يغطي هذا الجزء من التقرير مجالات الإنفاق الخمسة الرئيسية التي تم تحديدها سابقاً وهي: الرواتب، والامتيازات المصاحبة للوظائف العامة والعقود الخاصة، والإعانات الاجتماعية، وصافي الإقراض، والتحويلات الطبية. وسيتم وصف وتحليل حجم واتجاه وطبيعة الإنفاق في كل من هذه المجالات. والغرض من هذا الوصف والتحليل هو محاولة التعرف على أبرز الثغرات والاختلالات في أوجه الإنفاق هذه للمساعدة في صياغة التوصيات والمقترحات التي من شأنها أن تشكل الملامح العامة لخطة الترشيح أو التقشف في الإنفاق العام.

#### 3.1 الرواتب والأجور:

ما يزال هذا البند يستحوذ على النصيب الأكبر من الموازنة العامة الفلسطينية؛ إذ شكّل حوالي 41.7% من إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض للعام 2020، وشكّل حوالي 45% من إجمالي النفقات الجارية. ويتضح مدى ضخامة تكلفة الرواتب والأجور عند مقارنتها مع بعض الدول المجاورة.

بالاستفادة من التقرير السابق، يمكن إجمال أهم السمات والتغيرات التي طالت بند الرواتب والأجور بعد العام 2014 بما يلي:

- عدد الموظفين الإجمالي لا يشمل الموظفين المتقاعدين على «ملاك» وزارة المالية الذين يبلغ عددهم حوالي 14 ألف متقاعد، كما أنّ فاتورة الرواتب التي تبلغ حوالي 400 مليون شيكل سنوياً لا تشمل رواتب هؤلاء المتقاعدين.
- نسبة الزيادة في عدد موظفي الخدمة المدنية وفي حجم الفاتورة من سنة لأخرى هي في حدود طبيعية ومقاربة وثابتة إلى حد كبير مع نسبة الزيادة في إجمالي موظفي السلطة وفي إجمالي رواتبهم. وهذا يدل على أنّ بند رواتب الموظفين المدنيين لم يطرأ عليه تغيير كبير يستدعي الاهتمام.
- بقي متوسط الراتب الشهري لموظفي الخدمة المدنية منخفضاً ومقارباً إلى حد كبير مع المتوسط العام، وهذا يعني أنّ الهامش المتاح لتخفيض رواتب هؤلاء الموظفين ضيق جداً إن لم يكن معدوماً.
- نجحت الحكومة في ضبط عملية التعيين والتزمت إلى حد كبير بالإحداثيات التي جاءت في قانون الموازنة العامة للسنوات الأخيرة. وكانت معظم التعيينات الجديدة في قطاعات حيوية مثل التعليم والصحة التي لم تخضع لقاعدة التعيين مقابل الشواغر وإنما لقاعدة الحاجة الطبيعية. فمثلاً أقرت الحكومة في جلستها المنعقدة في 2015/9/15 تخفيض 15% من العقود الوظيفية المخصصة للدوائر الحكومية لعام 2015 التي لم يتم إشغالها حتى تاريخه، وتخصيصها لصالح وزارة التربية والتعليم العالي، وقد استتتت وزارة الصحة من هذا القرار.
- تحسّنت إجراءات التعيين والترقية في مراكز المسؤولية المختلفة بشكل كبير في السنوات الأخيرة وأصبحت أكثر انسجاماً مع متطلبات قانون الخدمة المدنية لاسيما المواد 14-29 التي تنص في مجملها على ضرورة الإعلان عن الوظائف في الصحف اليومية وعقد مسابقات ومقابلات من قبل لجان متخصصة بحضور ممثل عن الديوان لاختيار الموظفين من بين المتقدمين. ويتم اختيار الموظفين على أسس من الكفاءة والجدارة. كما أنّ الترقّيات داخل الفئة الوظيفية أو من فئة لأخرى أصبحت أكثر انضباطاً ومتوافقة مع متطلبات القانون<sup>5</sup>.
- إنّ الحصة النسبية الأكبر لعدد الموظفين ورواتبهم هي من نصيب قطاع الخدمات الاجتماعية الأساسية وتحديدًا في وزارات التعليم والصحة والتنمية الاجتماعية، حيث بلغت حوالي 37% من عدد الموظفين و78% من فاتورة الرواتب. وهذا يعكس الأهمية النسبية الكبيرة لهذه القطاعات في الإنفاق العام ويجعل من إمكانية إجراء تخفيض ذي معنى وقيمة مالية في فاتورة الرواتب صعبة وغير واقعية.
- السؤال المتكرر حول إمكانية تخفيض عدد العاملين من خلال إحالة بعضهم إلى التقاعد المبكر أو الاستغناء عن بعضهم الآخر، يواجه دائماً بجملة من المحاذير والتحديات تتمثل بقدرة السلطة وصندوق التقاعد على تحمّل تمويل الرواتب التقاعدية للمتقاعدين الجدد. إضافة إلى الظروف المعيشية وخصوصاً ارتفاع معدلات البطالة والفقر، والعدالة في توزيع أعباء التقشف، وظروف بناء مؤسسات السلطة.
- هل من الممكن إعادة النظر في سلم رواتب الموظفين باتجاه تخفيضها أو تخفيض رواتب الموظفين في الفئات العليا فقط من خلال تعديل قانون الخدمة المدنية؟ والإجابة على هذا التساؤل يجب أن تراعي مبدأ الحقوق المكتسبة للموظفين والقوة الشرائية لدخول الموظفين عند مستوياتها الحالية.

5 مقابلة سابقة مع السيد موسى أبو زيد، رئيس الديوان والسيد فتحي خضر، مدير الإدارة العامة للرقابة الإدارية الخارجية.

- هل المتاح فعلاً هو إعادة توزيع الموظفين، أو تدويرهم، على الهيكل المؤسسي القائم للسلطة أو المعاد بناؤه من خلال عملية دمج مدرسة لمراكز المسؤولية المتشابهة أو المتكاملة في الوظائف، بحيث ترفع من إنتاجيتهم من خلال تحسين مستوى الرضا الوظيفي لديهم، وتعيد توزيع مخصصات القطاعات من الموازنة حسب الأوزان الوظيفية الجديدة دون أن يترك ذلك تأثيراً على حجم الإنفاق، وعندها يكون ذلك أقرب لمفهوم ترشيد الإنفاق منه للتقشف؟ والإجابة على هذا السؤال يجب أن تراعي أساساً نطاق وجودة الخدمات المقدمة للجمهور، وعلى أساس موازنة خبرات ومؤهلات الموظفين مع الوظائف الجديدة.

- هناك عدد لا بأس به من الموظفين قد نختلف على تقديره ممن يتقاضون رواتب وهم خارج التشكيلات الإدارية الرسمية أو المعتمدة أو التي تتطلبها الحاجة الفعلية. فهناك عدم تناسب بين عدد الموظفين المعتمدين رسمياً وحجم فاتورة الرواتب في العديد من مؤسسات السلطة، وخصوصاً في قطاع الحكم. أما القطاعين الاجتماعي والاقتصادي فيبدو أنهما خاليان إلى حد كبير من هذه الظاهرة. ويمكن إرجاع ذلك إلى عامل التداخل بين المستوى السياسي والإداري في قطاع الحكم بينما يغيب هذا التداخل في المؤسسات الخدمية الصرفة. وعليه فإن بند الرواتب والأجور في بعض مؤسسات الحكم قد يكون أحد مجالات التقشف في الإنفاق من خلال تسوية أوضاع هؤلاء الموظفين إما بإحالتهم للتقاعد المبكر أو بإنهاء خدماتهم، ولكن بعد أن يتم إجراء مزيد من التدقيق والفحص للملفات الموظفين للوقوف على ظروف وموجبات تعيينهم والمهام التي يتولون تنفيذها.

- من المرجح أن يكون هناك عدد مهم نسبياً من الموظفين في الخدمة المدنية ممن يمارسون الازدواجية في العمل بشكل مخالف للقانون، وقد يتقاطع هذا العدد مع عدد الموظفين الذين هم خارج التشكيلات الرسمية. ومن هنا فإنه قد يكون من المفيد أن تتم متابعة هذه الحالات بشكل شامل وتفصيلي من قبل الديوان ومراكز المسؤولية المعنية لرصد هذه الظاهرة بدقة أكبر ومن ثم تسوية أوضاعهم الوظيفية وفق مقتضيات القانون، وإذا تعذر ذلك فإن خيارات أخرى من قبيل إنهاء خدماتهم أو إحالتهم للتقاعد المبكر بشروط متوافق عليها يجب أن تبقى قائمة.

- إن خيار تخفيض عدد موظفي السلطة الدائمين في الخدمة المدنية من خلال إنهاء خدماتهم بدون حقوق التقاعد، حتى أولئك الذين هم خارج التشكيلات الإدارية، لا يبدو خياراً واقعياً في ظل ارتفاع معدلات البطالة في الأراضي الفلسطينية وتردي الأوضاع المعيشية ومحدودية الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني حالياً، وفي ظل عدم توفر مسوغ قانوني مقنع لإجراء كهذا ولا سيما أنه مضي على عملهم في مواقعهم سنوات طويلة وبالتالي أصبحت لديهم حقوق مكتسبة، فمن المرجح أن يواجه هذا الخيار مقاومة شعبية وسياسية كبيرة. فالتوفيرات المالية التي قد تتجم عن هذا الخيار قد لا تكون مكافئة لتكاليفه السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وبالتالي فإن الخيار الواقعي لتخفيض عدد الموظفين لتتقيد فاتورة الرواتب يتمثل في إحالتهم إلى التقاعد بشروط مرضية وعادلة وخصوصاً أن معظم هؤلاء الموظفين قد يكونون من الطبقة السياسية وليس المهنية ممن مضي على خدمتهم سنوات طويلة قد تكون اقتربت من الفترة الزمنية المطلوبة قانونياً لتقاعدهم. كما أن معظم هؤلاء الموظفين لديهم خيارات عمل أخرى ويمكنهم تكييف أوضاعهم الاقتصادية بسهولة أكبر من باقي الموظفين.

- إن خيار تخفيض الرواتب لموظفي الخدمة المدنية غير واقعي ولا يمكن الدفاع عنه في ظل تدني هذه الرواتب أصلاً مقارنة بتكاليف المعيشة.

- إعادة توزيع موظفي الخدمة المدنية على مراكز المسؤولية المختلفة، بحيث يتم نقل موظفين من مركز لآخر على أساس الاحتياج والمؤهلات العلمية والعملية. وهذا الإجراء من شأنه أن يرفع من إنتاجية الموظفين ومن مستوى الرضا الوظيفي ويحسن من جودة الخدمات المقدمة من مؤسسات السلطة للجمهور. وربما من المفيد أيضاً أن يتم هذا الإجراء في إطار عملية أشمل تتمثل في إعادة الهيكلة الإدارية لمؤسسات السلطة على مستوى المؤسسة نفسها وعلى مستوى البناء الكلي. ويتطلب ذلك دمج وتوحيد وربما إلغاء مراكز مسؤولية ودوائر مركزية وأخرى مناطقية في نفس مركز المسؤولية بعضها مع بعض.

- إن خيار تخفيض عدد موظفي السلطة الدائمين في الخدمة المدنية بمن فيهم من هم خارج التشكيلات الإدارية من خلال إنهاء خدماتهم بدون حقوق التقاعد وعدم توفير مسوغ قانوني وفي ظل ارتفاع البطالة ومحدودية الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني لا يبدو خياراً واقعياً. وبالتالي فإن الخيار الواقعي لتخفيض عدد الموظفين لتتقيد فاتورة الرواتب يتمثل في تكليف لجنة فنية يشارك فيها ديوان الموظفين ووزارة المالية وأطراف مهنية محايدة يتم اختيارها من قبل رئيس الوزراء لتدقيق وفحص ملفات الموظفين الفائضين عن الحاجة الحقيقية واقتراح تسوية لأوضاعهم وفق القانون والمبادئ التوجيهية تبعاً للمبادئ التالية:

1. الإحالة إلى التقاعد بشروط مرضية وعادلة خصوصاً أن معظمهم قد يكونون من الطبقة السياسية وليس المهنية ومضى على خدمتهم سنوات طويلة قد تكون اقتربت من الفترة الزمنية المطلوبة قانونياً لتقاعدتهم.
2. إعادة توزيع بعض الموظفين: بحيث يتم نقل موظفين من مركز لآخر على أساس الاحتياج والمؤهلات العلمية والعملية. وهذا الإجراء من شأنه أن يرفع من إنتاجية الموظفين ومن مستوى الرضا الوظيفي ويحسن من جودة الخدمات المقدمة من مؤسسات السلطة للجمهور.
3. إعادة الهيكلة الإدارية لمؤسسات السلطة على مستوى المؤسسة نفسها وعلى مستوى البناء الكلي، ما يتطلب دمج وتوحيد وربما إلغاء مراكز مسؤولية ودوائر مركزية وأخرى مناطقية.

4. فيما يتعلق بوجود عدد من الموظفين في الخدمة المدنية ممن يمارسون الازدواجية في العمل بشكل مخالف للقانون، فإن الاقتراح بأن تتم معالجة ملفات هؤلاء الموظفين من قبل الديوان ومراكز المسؤولية لتسوية أوضاعهم الوظيفية وفق مقتضيات القانون، وإذا تعذر ذلك فإن خيارات أخرى من قبيل إنهاء خدماتهم أو إحالتهم للتقاعد المبكر بشروط متوافق عليها يجب أن تبقى قائمة.

5. مراجعة رواتب الموظفين: خيار تخفيض الرواتب لموظفي الخدمة المدنية غير واقعي ولا يمكن الدفاع عنه في ظل تدني هذه الرواتب أصلاً. لذلك لا بد من مراجعة رواتب مسؤولي كبار العاملين في المؤسسات العامة في الدولة (غير الوزارية) لتحديد سقف لها تتناسب وواقع السلطة المالي، ومراجعة جادة وتفصيلية للامتيازات التي يتمتع بها بعض المسؤولين، واستبدال سياسة التعيينات الجديدة بسياسة إعادة التأهيل والتدوير للموظفين الفائضين. وأخيراً لا بد من وقف شراء السيارات والمقرات أو استئجارها لمدة ثلاث سنوات.

أما فيما يتعلق بالرواتب والأجور لمتسوبي الأجهزة الأمنية، فيمكن تسجيل الملاحظات التالية:

- طرأت تطورات ملحوظة على عدد أفراد الأجهزة الأمنية؛ فبينما بلغ حتى العام 2004 نحو 57 ألف عسكري، ارتفع عددهم بشكل ملحوظ لاحقاً ليبلغ 82 ألفاً في العام 2006، ثم استقر عند مستوى 65 ألفاً موزعين على الأجهزة الأمنية المختلفة في الأعوام اللاحقة وحتى وقتنا هذا. ويشكل هؤلاء نحو 43% من إجمالي الموظفين العموميين في السلطة الفلسطينية. وليس من مهام هذا التقرير مراجعة مدى وأسباب هذه الزيادات التي لا تعكس احتياجاً أمنياً. ولقد شكلت نفقات الأمن حتى نهاية العام 2020 ما نسبته 21% من النفقات العامة.

- يشكل الموظفون العسكريون نحو 43% من إجمالي الموظفين، لكن فاتورة الرواتب لهؤلاء العسكريين تبلغ نحو 50% من الفاتورة الإجمالية. والمنطق الحسابي يقودنا لندرك أن متوسط الأجر الشهري للموظف العسكري وفقاً للمعطيات السابقة لا بد وأنه يفوق نظيره للموظف المدني، على اعتبار أن عددهم أقل.

- إذا ما علمنا أن غالبية العسكريين العاملين في القطاع الأمني هم من ذوي الرتب المتدنية (العسكريين الأفراد)، أي أن متوسط الأجر الشهري لهم يقل كثيراً عن المتوسط العام للأجر في القطاع الأمني، فيمكن استنتاج حجم رواتب كبار الضباط والعسكريين من أصحاب الرتب العالية الذين يشكلون نسبة قليلة من إجمالي العسكريين لكن رواتبهم مرتفعة إلى حد كبير.

- لا تزال حصة قطاع الأمن من الموازنة الجارية مرتفعة وتشكل أكثر من 21% منها. حيث إن الجزء الأكبر من موازنة الأمن يخصص لبند الرواتب والأجور عند مستوى 80%. لكن اللافت هنا أن متوسط الأجر الشهري للعاملين في القطاع الأمني يفوق نظيره في القطاع المدني. وهذا المؤشر يتطلب دراسة وإعادة نظر من قبل المسؤولين عن إعداد الموازنة وتوزيع المخصصات، وربما يتطلب إعادة دراسة لقانون الخدمة العسكرية الذي يعطي امتيازات ومنافع كبيرة للعسكريين، وخصوصاً من الضباط وذوي الرتب المرتفعة.

### 3.2 النفقات التشغيلية؛

رغم السياسة المعلنة للسلطة نحو ترشيده الإنفاق والحد من النفقات، إلا أن طريقة تعامل الحكومة في إعداد وتخصيص الموازنات للقطاعات المختلفة، وخصوصاً قطاع الأمن، وبنود الإنفاق المتعددة لا تدعم التوجه العام للسلطة الرامي لترشيده الإنفاق. فالتوجهات التقشفية للحكومة ما زالت تطرح الموازنة التشغيلية كرقم تجميعي دون بنود تفصيلية توضح ماهية الإنفاق في هذا المجال.

تدرج الامتيازات الوظيفية تحت بند النفقات التشغيلية التي هي واحدة من المجموعات الثلاث التي تشكل في مجموعها النفقات الجارية غير الرواتب. والنفقات التشغيلية ضرورية لتسيير أعمال مراكز المسؤولية ولا ترتبط مباشرة بالخدمات المقدمة من هذه المراكز للمواطنين. وهذه النفقات تمثل مجموع ما تنفقه مراكز المسؤولية المشمولة في الموازنة العامة على استخدام السلع والخدمات خلال سنة مالية ما. ومن الأمثلة على هذه النفقات: بدل التنقل والسكن للموظفين، ومصارييف النقل والمواصلات، ومصارييف السفر في مهمات رسمية، ونفقات العلاج في الخارج، والإيجارات، والضيافة، وتطوير القدرات الإدارية والفنية للموظفين وتطوير البناء المؤسسي لمراكز المسؤولية نفسها وفواتير المنافع العامة مثل المياه والطاقة والاتصالات والمعلومات وخدمة الدّين العام وغيرها. وبالمجمل يكون «الموظف/ة وليس الخدمة العامة هو المحرك الأساسي» لمعظم هذه النفقات.

بالتالي، فإنّ الزيادة في عدد الموظفين في الخدمة العامة يقود إلى زيادة في هذه النفقات لكن ليس بعلاقة خطية، كما أنّ التغيير في هيكل الكادر الوظيفي بسبب الترقيات والترفيعات يقود إلى زيادة مباشرة وخطية لهذه النفقات. وهو يتشابه في هذا الأمر مع فاتورة الرواتب. الجدول (1) أدناه يعرض مبالغ الإنفاق التشغيلية وتوزيعها لسنوات مختارة.

جدول (1): النفقات الجارية غير الرواتب وتوزيعها في سنوات مختارة (بالمليون دولار)

البند	2011	2013	2014	2015	2017	2019	2020
النفقات الجارية غير الرواتب	1,400	1,577	1,673	1,800			
النفقات التشغيلية	530	560	602	650	626	701	628
حصة القطاع المدني من النفقات:							
حصة قطاع الحكم	397	415	452	481			
حصة قطاع الحكم الاجتماعي	103	108	120	125			
حصة القطاع الاقتصادي والبنية التحتية	258	270	290	312			
حصة القطاع الاقتصادي والبنية التحتية	36	37	42	43			
النفقات التحويلية	800	950	1050	1070	890	1444	1685
النفقات الرأسمالية	70	67	71	80	17	18	22

المصدر: احتساب الباحث من قاعدة بيانات وزارة المالية.

يتبين من الجدول أعلاه أنّ النفقات التشغيلية بشكل عام وحصة القطاع المدني منها بشكل خاص تزداد من سنة لأخرى لكن بنسبة طبيعية، حوالي 7% بالمتوسط. ولكن يجب التذكير بأنّ هذه الزيادة على قلتها فهي تحدث رغم الإعلان المتكرر من الحكومة طيلة هذه السنوات عن إجراءات تقشفية في هذه النفقات. فقد صدر عن مجلس الوزراء العديد من القرارات واللوائح التنفيذية منذ عام 2011 تهدف جميعها للتقشف في النفقات التشغيلية وخصوصاً بدلات ومهمات العمل (السفر والتنقل والسكن والاتصالات والمحروقات) والعلاوات الإشرافية وغيرها. وكان آخر هذه القرارات ما صدر عن الحكومة قبل شهرين تقريباً. ويبدو أنّ هذه القرارات لم تنجح في خفض هذه النفقات وقد يعود ذلك إلى ضعف الالتزام بها من حيث المبدأ أو بسبب منح الاستثناء في غالبية هذه القرارات للوزراء أو من في حكمهم بعد موافقة وزير المالية لتجاوز هذه التقييدات على الإنفاق حسبما تقتضيه الحاجة والضرورة<sup>6</sup>.

استنتاج 1: لعلّ التقشف في النفقات التشغيلية ولاسيما تلك المتعلقة بامتيازات الوظيفة هو أكثر الخيارات واقعية وشعبية وفي نفس الوقت أقلها تكلفة من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ولعلّ مراكز المسؤولية في قطاع الحكم هي التي يجب أن تُستهدف بهذا النوع من التقشف مقارنة بغيرها من مراكز المسؤولية في القطاعات الاجتماعية وذلك لأنّ التقشف فيها لا يندب على تداعيات سلبية على الخدمات العامة المقدمة للمواطنين. وتبلغ قيمة هذه الامتيازات ما يقارب 100-130 مليون دولار سنوياً.

أما بخصوص العقود الخاصة والمؤقتة مع موظفين عاديين أو مستشارين، فيتبين أنّ إجراءات التعيين على العقود العادية تتم وفقاً لما جاء في قرار مجلس الوزراء رقم (2013/15/5/3)، الذي نص على ضرورة توفر مخصص مالي مرصود في الموازنة للتعاقد المطلوب. تبدو الإجراءات مرضية وتؤدي إلى ضبط التعيين على عقود الخبراء والمستشارين، لكنّ الإشكالية في هذه العقود التي يُفترض أن تكون لمدة محددة أنّها قد تستمر لفترات طويلة ويصبح كثير منها وكأنّه دائم. وهذا ما يفسر قرارات الحكومة المتتالية في إعطاء هؤلاء الموظفين الأولوية في التعيين في حال وجود شواغر في مراكز المسؤولية التي يعملون فيها.

استنتاج 2: هناك إمكانية معقولة للتقشف في الإنفاق على العقود من خلال الحد من الاستثناءات في التعيين والالتزام بأساس الحاجة والمنافسة في التعيين تماماً كما يجري اتباعه في التعيين الدائم. ويمكن كذلك، وربما يبدو هذا الخيار أكثر واقعية، ترشيد هذا الإنفاق من خلال اتباع أساس التدوير في عقود العمل وجعلها مؤقتة فعلاً. وبهذا تتاح فرصة عمل لأكبر عدد ممكن من الشباب والشابات خريجي الجامعات العاطلين عن العمل (تبلغ نسبتهم حوالي 55% من إجمالي الخريجين والخريجات).

#### • حصة قطاع الأمن من النفقات التشغيلية

يُحدّد تطور الدول بمستوى التنمية المستدامة والرفاهية التي تقدمها للمجتمع. وعادة ما يكون الإنفاق على القطاع الأمني على حساب الإنفاق على قطاعات خدمية وتنموية أساسية أخرى مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية. وبالتالي، كلما زادت حصة القطاع الأمني أثر ذلك بالسلب على مستويات التنمية والرفاه في المجتمع، وخصوصاً في الدول التي تعاني من فجوات ملحوظة في الموارد والمقدّرات الاقتصادية والمالية مثل السلطة الوطنية الفلسطينية. وبالنتيجة فإنّ ذلك يتطلب ترشيداً كبيراً في الإنفاق سواء الأمني أو المدني. وجدول (2) أدناه يلخّص حصة القطاع الأمني الفلسطيني من موازنة السلطة العامة لسنوات مختارة.

جدول (2): حصة القطاع الأمني الفلسطيني من الموازنة الجارية لسنوات مختارة<sup>7</sup>

السنة	النسبة من الموازنة الجارية
1997	27%
2000	35.1%
2003	27.2%
2005	24.2%
2007	39.4%
2008	35.2%
2009	27%
2010	30%
2012	28.8%
2013	28.1%
2014	28.5%
2015	25.6%
2016	29.8%
2017	30.2%
2018	26.4%
2019	21.4%
2020	20.6%

ويتضح من جدول (2) أنّ حجم الإنفاق على القطاع الأمني في فلسطين قد شهد تذبذباً في الفترة 1997-2020؛ ويرتبط ذلك بالظروف السياسية السائدة في فلسطين؛ فمثلاً يعود الارتفاع الملحوظ في عام 2007 إلى الزيادة في عدد الأشخاص الذين تُدفع لهم رواتب من قبل المؤسسة الأمنية علماً أنّه تمّ في تلك السنة حصر عدد المسجلين على قوى الأمن بنحو 77 ألف شخص. وانخفض العدد في السنوات اللاحقة ليستقر عند مستوى 65 ألف موظف عسكري دون الأخذ بالحسبان أعداد العسكريين الذين وظفتهم حكومة حماس بعد الانقسام والذين وصل عددهم لأكثر من 15 ألف عسكري.

وبشكل عام شكلت النفقات الأمنية نحو 30% بالمتوسط من النفقات الجارية في الفترة 1997-2013، وانخفضت حصتها إلى 26.3% في الفترة 2014-2020. ثم أصبحت 20.6% في العام 2020؛ ويعود السبب في ذلك إلى قرارات الحكومة بتنفيذ التقاعد المبكر الاختياري والإجباري، فمن أصل 27 ألف موظف عمومي تمت إحالتهم للتقاعد المبكر منذ عام 2017، كان 18 ألفاً منهم من العسكريين، وذلك من أصل 62 ألفاً من العسكريين العاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة<sup>8</sup>.

وشهدت حصة الرواتب من إجمالي موازنة الأمن تراجعاً مهماً خلال العام 2014، حيث تراجعت من مستوى 85% لتستقر عند النسبة 75.6% في العام 2020. إذ تم رصد مبلغ نحو 2.6 مليار شيكل للرواتب من أصل 3.4 مليار شيكل إجمالي الموازنة المخصصة لقطاع الأمن في العام 2020. وتظهر البيانات أنّ الانخفاض في حصة الرواتب والأجور في قطاع الأمن تم لصالح الزيادة في حصة النفقات التشغيلية والجارية الأخرى. أما الجزء المتبقي من الموازنة فيخصص للنفقات الرأسمالية والنفقات التحويلية التي بلغت نحو 128 مليون شيكل في العام 2020. (انظر/ي الجدول 3).

جدول (3): النفقات التشغيلية في القطاع الأمني للفترة (2011-2015) المبلغ بالمليون شيكل

البند	2011	2013	2014	2015	2017	2018	2020
النفقات التشغيلية في القطاع الأمني	133	145	150	169	314	321	434

المصدر: احتساب الباحث من قاعدة بيانات وزارة المالية.

7 موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، سنوات مختلفة.

8 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). (2019): التقرير السنوي الحادي عشر- واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2018. رام الله - فلسطين.

فيما يخص الإجراءات القانونية والمؤسسية في مجال النفقات التشغيلية في قطاع الأمن، نبدأ بالإشارة إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني عرّف قوات الأمن والشرطة، بأنها قوة نظامية، واعتبرها القوة المسلحة في فلسطين، وترك القانون الأساسي أمر تنظيم قوات الأمن والشرطة إلى القوانين المتخصصة<sup>9</sup>. فقبل العام 2005، لم يكن هناك تنظيم لصلاحيات القوى الأمنية من خلال تشريعات، باستثناء مديرية الدفاع المدني. وكانت صلاحيات الأجهزة الأمنية تحدّد بموجب تعليمات تصدر عن القادة الميدانيين لهذه الأجهزة. وأدى عدم وجود التشريعات الناظمة لعمل هذه القوى إلى تداخل كبير في عملها، وضبابية في إنجاز الإجراءات الإدارية والمالية. أما بعد العام 2005، فقد حصل تطور ملموس بصدور عدد من القوانين، مثل قانون الخدمة في قوى الأمن، وقانون المخبرات العامة، ومن ثم القرار بقانون بشأن الأمن الوقائي<sup>10</sup>.

أما فيما يتعلق بالشأن المالي، فقد كان الأمن الفلسطيني في بداية عهده يعتمد في تأمين احتياجات ومتطلبات تشغيله على آلية المطالبات اليومية المبعثرة، من خلال توفير الأموال عن طريق أوامر السيد الرئيس مباشرة، ولم تكن الأجهزة الأمنية تعمل بموجب قواعد ونظم عمل مالية مقرّرة ومعتمدة، وفقاً لقانون تنظيم الموازنة العامة رقم (7) لسنة 1998. وقد صاحب هذه الآلية عدد من الإشكاليات التي أضرت بسمعة الأجهزة الأمنية ووفرت الظروف لممارسات مالية غير سويّة. ولم يتم إعداد موازنة القطاع الأمني وفق الأصول والقانون، ولم يكن هناك إقرار لهذه الموازنة من قبل المجلس التشريعي، كما أنه لم يكن هناك التزام بتقديم تقارير عن كيفية تنفيذها، وكان يتم تبرير ذلك دوماً بضرورات السرية.

وبشكل عام، يمكن القول إنّ عدداً من التشريعات والأنظمة التي أقرت في السنوات الأخيرة تبدو كافية لضبط الشؤون المالية في القطاع الأمني بالرغم من وجود بعض النواقص والثغرات في بعض أحكامها التفصيلية. ولكن يبقى الأهم من وجود التشريعات هو الالتزام بها على أرض الواقع، وهذا ما شابهه في الماضي وما زال يشوبه حالياً الكثير من الثغرات والانتقادات. ويصنف العديد من المراقبين والمختصين بالشأن المالي الموازنة الأمنية الفلسطينية بأنها موازنة سرية<sup>11</sup>. وهذا الإجراء يخوّل رؤساء الأجهزة الأمنية بالصرف عن طريق الدفعات الدورية، الأمر الذي يصعب تتبّع تلك البنود وتحليلها وتقديم توصيات بشأنها.

ففي العام 2014 بلغ متوسط نفقات الموظف العسكري حوالي 2,320 دولار سنوياً. ولدى مقارنة هذا المتوسط بنظيره في القطاع المدني، يتبين الفرق الكبير بين المتوسطين لصالح القطاع المدني. ويمكن أن يعزى انخفاض متوسط الموظف العسكري بالمقارنة مع المدني من النفقات التشغيلية لسببين:

(1) أنّ ارتفاع حصة الموظف المدني يتركز بالأساس في قطاع الحكم، حيث الحاجة لمصاريف تشغيلية كثيرة في مجال العلاقات العامة والتنقلات الخارجية.

(2) أنّ غالبية الموظفين في القطاع العسكري هم من ذوي الرتب المتدنية، ولا يتمتع هؤلاء في الغالب بامتيازات ومستوى إنفاق مرتفع، وغالباً ما تقتصر الامتيازات على كبار الضباط وذوي الرتب العالية، الذين يشكلون نسبة قليلة من الموظفين في القطاع الأمني. ورغم ذلك، تشكل هذه المعطيات مدخلاً مهماً لصانع القرار الفلسطيني للتدخل والبحث عن مجالات الترشيح الممكنة في مجال النفقات التشغيلية في القطاع الأمني دون إحداث أي ضرر للقطاعات المستفيدة ودون المساس بالمبادئ الأساسية للترشيح التي أشرنا لها في المقدمة.

9 المادة 84 من القانون الأساسي.

10 البرغوثي، معين، معهد الحقوق، 2009، سلسلة القانون والأمن، الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين، دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام 1994، ص 11.

11 عبد الكريم، نصر. ورقة مقدّمة في مؤتمر عمان الذي نظمه معهد الحقوق بعنوان "تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية". أي دور يضطلع به المجتمع المدني". حزيران 2009.

**استنتاج 3:** تعتبر الموازنة التشغيلية المخصصة لقطاع الأمن مرتفعة نسبياً. كما أنّ إجراءات الصرف والتصرف في الأموال المخصصة للأمن يشوبها العديد من النواقص والثغرات. وتظل أسس وأدوات الرقابة الداخلية والخارجية على أولويات وإجراءات الصرف، وخصوصاً المصاريف المرتبطة بتوريدات الأغذية والمحروقات والمصاريف الرأسمالية، ضعيفةً ومحلّ جدل وتفتح المجال للهدر وإساءة التصرف. ورغم السياسة المعلنة للسلطة نحو ترشيد الإنفاق والحد من النفقات، فإنّ طريقة تعامل الحكومة في إعداد وتخصيص الموازنات للقطاعات المختلفة - وخصوصاً قطاع الأمن، وبنود الإنفاق المتعددة - لا يدعم التوجه العام للسلطة الرامي لترشيد الإنفاق. فضلاً عن أنّ التوجهات التقشفية للحكومة ما زالت تطرح الموازنة التشغيلية كرقم تجميعي دون بنود تفصيلية توضح ماهية الإنفاق في هذا المجال.

- استمرار حالة التحايل على قوائم التشكيلات المعتمدة بالتعيينات على أساس العقود لشغل وظائف جديدة أو لتأمين رواتب مبالغ فيها (حيث يبلغ عدد الموظفين المعيّنين بعقود خاصة 1,610 عقود).
- إمكانية التقشف في الإنفاق على العقود ممكنة من خلال الحد من الاستثناءات في التعيين والالتزام بأساس الحاجة والمنافسة، واتباع أساس التدوير في عقود العمل وجعلها مؤقتة فعلاً.
- وقف شراء السيارات والمقرات أو استئجارها لمدة ثلاث سنوات.

### 3.3 المساعدات الاجتماعية:

شكلت نفقات وزارة التنمية الاجتماعية حتى نهاية العام 2020 ما نسبته 9.1% من النفقات العامة. في ظل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي يعانيها الفلسطينيون، وما ترتب عليها من تراجع غالبية المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وانتشار ظواهر اجتماعية كال فقر والبطالة، كان لا بد من تعاضد الدور الاجتماعي للسلطة الفلسطينية للحفاظ على التوازن الاجتماعي وتوفير المتطلبات الأساسية لشريحة واسعة من الأسر الفلسطينية القابعة تحت خط الفقر. ودرجت العادة على تخصيص مبالغ ضخمة في الموازنة العامة تحت مسمى المساعدات الاجتماعية للأسر المحتاجة والتي تديرها وزارة التنمية الاجتماعية، تضاف لها بالطبع المبالغ المخصصة لأسر الشهداء والجرحى والأسرى من خلال مؤسسات حكومية أخرى.

نركز في هذا الجزء من التقرير على بند المساعدات النقدية الذي يندرج تحت إشراف وإدارة وزارة التنمية الاجتماعية نظراً لأهميته ودوره الاجتماعي من جهة، إضافة إلى الرغبة في دراسة آلية تقديم هذه المساعدات والبحث في إمكانية ترشيد النفقات في هذا الجانب دون المساس بالطبع بحجم ونوعية المساعدات المقدمة للأسر المحتاجة، إذ يوجد توجه صريح لدى الحكومة الفلسطينية بالأشياء التي تشمل التقشف وتقليص الإنفاق مخصصات الأسر الفقيرة والمهمشة بالرغم من الأزمة المالية التي تعانيها الحكومة. وتظهر نتائج هذا التوجه بوضوح من خلال الزيادة المضطربة في أعداد الأسر المستفيدة من برامج المساعدة، حيث ارتفع هذا العدد من 106 آلاف أسرة في العام 2009 ليبلغ 110 آلاف أسرة مع نهاية العام 2013، ووصل لحوالي 119 ألف أسرة بنهاية العام 2014.

إضافة إلى ذلك فقد ترتب على جائحة كورونا إعلان حالة الطوارئ في فلسطين، وفرض الإغلاق ومنع الحركة؛ ما أدى إلى خسائر كبيرة لكثير من القطاعات الاقتصادية، وفقدان عدد من العاملين لمصدر دخلهم سيما الذين يعملون بدون عقود عمل، أو عمال المياومة، أو تسريح بعض العمال بسبب إغلاق بعض المنشآت، إضافة إلى تزايد أعداد الأسر الفقيرة، وكذلك تضرر الفئات المحرومة والمهمشة. فقد انتقلت 53 ألف أسرة من مرحلة خط الفقر إلى ما دون خط الفقر، وأصبحت في حالة انكشاف نتيجة التراجع الاقتصادي (عاملات حضانات، ورياض أطفال، وعمال مياومة في قطاع السياحة، وعمال في بعض المهن الحرة)، إضافة إلى ذوي الاحتياجات الخاصة، وكبار السن، ومراكز إيواء النساء المعنفات<sup>12</sup>. أي أنّ جائحة كورونا أدت عملياً إلى زيادة عدد الأسر الفقيرة من 276 ألف أسرة إلى 423 ألف أسرة، وكان الأثر النسبي جلياً في الضفة الغربية حيث ارتفع عدد الأسر الفقيرة من 96 ألف أسرة إلى 206 آلاف أسرة (بنسبة 114%). أما في قطاع غزة فقد تزايد عدد الأسر الفقيرة من 180 ألف أسرة إلى 217 ألف أسرة (بنسبة 21%)<sup>13</sup>. ويتضح أنّ الفئات المستفيدة من برامج الدعم هي فئات اجتماعية مهمشة أو أسر فقيرة أو فئات اجتماعية أخرى كأسر الشهداء والجرحى والأسرى. وظاهرياً، يبدو من غير المنصف أو المقبول اجتماعياً تخفيض الدعم في تلك المجالات. ولكن، هل الوضع مثالي، وهل يمكن الإصلاح دون المساس بالفئات المستحقة، وبما يقود بالنتيجة إلى ترشيد الإنفاق في الصرف لهذه المجالات؟ هذا ما نحاول الإجابة عليه فيما تبقى من هذا الجزء.

12 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، وآخرون: المراقب الاقتصادي ملحق خاص: تقييم أولي للأثار المحتملة على الاقتصاد الفلسطيني لتفشي وباء كوفيد - 19 في الضفة الغربية. رام الله - فلسطين، 2020.

13 مكتب رئيس الوزراء / الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023: الاستراتيجية القطاعية للتنمية الاجتماعية 2021-2023.

تقدم وزارة التنمية الاجتماعية العديد من برامج المساعدات الاجتماعية تندرج في غالبيتها تحت الإدارة العامة لمكافحة الفقر. وأهم هذه البرامج:

- (1) **برنامج المساعدات النقدية** (التحويلات النقدية) الذي توفر فيه الوزارة مساعدات وإعانات اجتماعية للفئات المحتاجة من المجتمع حيث يتم صرف مبلغ مالي لكل حالة كل ثلاثة أشهر. تبلغ قيمة المساعدات المادية في هذا البرنامج حوالي 328 مليون شيكل في العام تصرف على أربع دفعات (دفعة كل ثلاثة أشهر بمبلغ يصل إلى 82 مليون شيكل). تقوم الحكومة بتغطية ما نسبته 56% من هذا المبلغ بينما يغطي الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي النسبة المتبقية.
- (2) **برنامج المساعدات الطارئة**، وهو يوفر إعانات مالية للحالات الطارئة بحيث يتم صرف مبلغ يتراوح ما بين 1000 إلى 4000 شيكل حسب الحالة. وتبلغ موازنة هذا البرنامج حوالي 6 ملايين شيكل في العام بواقع نصف مليون شيكل شهرياً، ويتم تغطية هذا المبلغ كاملاً من قبل الحكومة.
- (3) **برنامج التمكين الاقتصادي**، الذي يقوم على توفير قروض تتراوح بين (5-10 آلاف دولار) للأسر لتنفيذ مشاريع صغيرة بالتعاون مع البنك الإسلامي للتنمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحد من الفقر وتعزيز الاعتماد على الذات من خلال مجموعة من التدخلات التنموية أهمها المشاريع الصغيرة المدرة للدخل<sup>14</sup>.

تبنت وزارة التنمية الاجتماعية في استراتيجيتها 2021-2023 تحولاً جذرياً نحو الانتقال من الإغاثة والحماية إلى التنمية الاجتماعية ما يعكس توجهها متفائلاً لتغيير الواقع التنموي للفئات الفقيرة والمهمشة ولتعزيز التماسك الاجتماعي، مع إدراك الوزارة للتحديات التي تُثقل بها البيئة التي تعمل فيها، وعلى رأسها استمرار الاحتلال، إلا أن تبني هذا المفهوم للتنمية الاجتماعية ينطلق من عملية تغيير مجتمعي تركز على تمكين المجتمع وتعزيز مناعته وصدومه، بأسره وأفراده ومؤسساته، وتهدف إلى تحسين وتعزيز نوعية حياة الجميع، وتوفير الحماية الاجتماعية والخدمات الأساسية للعائلات الفقيرة والمنكشفة لتمكينها من التمتع بحياة كريمة وفرص عمل لائقة، بالإضافة إلى رعاية وتعزيز الإدماج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للفئات المهمشة.

بالقضاء نظرة سريعة على برنامجي المساعدات الطارئة وبرنامج التمكين الاقتصادي، يتبين أن المشكلة الرئيسية التي يعانيها برنامج المساعدات الطارئة تتمثل في عدم استدامة مصادر تمويله، حيث يعتمد بالكامل على التمويل الحكومي، وانخفاض قيمة المخصصات التي لا تتجاوز نصف مليون شيكل شهرياً. أما برنامج التمكين الاقتصادي فأهم المآخذ على طريقة إدارته تتمثل في ارتفاع نسبة الأسر المتخلفة عن سداد القروض التي تجاوزت وفقاً للتقارير 50% من إجمالي المستفيدين من البرنامج منذ العام 2010<sup>15</sup>، ما يعيق توسيع دائرة المستفيدين من البرنامج وإعادة تدوير الأموال المخصصة لأسر أخرى محتاجة.

**أما برنامج التحويلات النقدية**، وهو البرنامج الأضخم الذي تديره وزارة التنمية الاجتماعية، فيأتي في إطار رؤية وتوجه الوزارة لتوحيد إطار المساعدات النقدية في برنامج موحد ضمن عدد غير محدود من الممولين لاستفادة أكبر عدد ممكن من الأسر التي تقع تحت خط الفقر الشديد، ولضمان عدم وجود ازدواجية صرف لبعض الحالات المستفيدة. لذلك تم دمج المساعدات النقدية تحت إطار برنامج التحويلات النقدية ضمن (البرنامج الوطني الفلسطيني للحماية الاجتماعية)، وتم بالتالي القيام بحملة استهداف موسع لإدخال حالات «بيغاس»<sup>16</sup> ضمن قاعدة بيانات شبكة الأمان الاجتماعي وإصلاح الأسماء المتكررة بالإضافة إلى تطوير معادلة احتساب الفقر ومعايير الاستهداف. تم إقرار برنامج التحويلات النقدية من مجلس الوزراء في العام 2009، وبلغ عدد الأسر المستفيدة 119 ألف أسرة بواقع (75 ألف أسرة في غزة، و44 ألف أسرة في الضفة). وتبلغ الموازنة الإجمالية للبرنامج نحو 540 مليون شيكل، تصرف بواقع 135 مليوناً كل 3 شهور. ويتم تمويل هذا البرنامج من خزينة السلطة بنسبة 53% أو ما قيمته 286 مليون شيكل، ومن قبل الاتحاد الأوروبي بنسبة 44%، والبنك الدولي بنسبة 3%.

14 دولة فلسطين: أهداف التنمية المستدامة. الاستعراض الوطني الطوعي الأول، متابعة وتنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030، حزيران 2018.

15 التقرير السنوي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2014.

16 آلية الدعم الأوروبي «PEGAS» المخصصة للمساهمة في دفعات الأسر الفقيرة والفئات المهمشة، تم العمل بها منذ منتصف عام 2008، وهي مختصر فرنسي يعني الصندوق الأوروبي - الفلسطيني لإدارة المساعدة الاجتماعية والاقتصادية

من خلال تحليل واقع برامج المساعدات الاجتماعية، وآلية عملها والإطار القانوني والمؤسسي الناظم لها، يمكن تسجيل العديد من الملاحظات، أهمها:

● غياب تشريع موحد شامل وواضح لتنظيم الشؤون المتعلقة ببرامج المساعدات الاجتماعية. ويقتصر الإطار القانوني على أحكام متناثرة يمكن استنباطها من القوانين الفلسطينية ذات الصلة كقانون العمل والتأمينات الاجتماعية وقانون الطفل، وفي مقدمتها بالطبع القانون الأساسي الفلسطيني الذي أشار صراحة إلى الحقوق الأساسية التي يجب أن يتمتع بها المواطن ومن ضمنها الحق في توفير متطلبات الحياة الأساسية من مأكّل وملبس ومشرب، والحقوق المرتبطة بالتعليم والعلاج. وتعتمد الوزارة في إدارة عملية تقديم المساعدات على رزمة من التعليمات والأنظمة الداخلية. وبالنتيجة، يظهر ذلك في تعامل الحكومة مع المساعدات الاجتماعية باعتبارها منحاً طارئة وليست في إطار ونظام ضمان وحماية اجتماعية مقننة ومستدامة.

● ضعف قدرة وكفاءة المؤسسات المزودة للخدمة نتيجة غياب مرجعيات وترتيبات مؤسسية واضحة وشفافة. إذ يظهر بوضوح تعدد الجهات المقدمة للمساعدات الاجتماعية، وضعف التنسيق فيما بينها الأمر الذي يؤدي إلى ازدواجية في المساعدات المقدمة لذات الأسرة وحرمان أسر أخرى مستحقة بسبب قلة الموارد المالية.

تعاني قاعدة البيانات التابعة للوزارة، والخاصة بالأسر المستفيدة من برامج الحماية الاجتماعية، من ثغرات فنية نتجت عن الإدخال الخاطئ للبيانات من قبل الباحثين أو مدخلي البيانات، الأمر الذي ترتب عليه استمرار صرف المساعدات لأسر طرأت عليها تغييرات من شأنها أن تخفض، أو توقف عنها، المساعدات وتخرجها من دائرة المستفيدين. ويرتبط هذا الخلل في قاعدة البيانات باستمرار الاعتماد على الباحثين الاجتماعيين الميدانيين في تحديد الفئات المستهدفة وقيمة المنفعة المستحقة. وبالتالي استمرار خضوع قرار حصول، أو عدم حصول، الأسرة على المساعدة لما يترتب عليه أو يقرره الباحث الميداني. ويخضع برنامج المساعدات لآليات تدقيق من قبل الممولين (البنك الدولي والاتحاد الأوروبي) عبر أخذ عينات من الأسر المستفيدة، إذ أشار أحد تقارير البنك الدولي إلى وجود بعض الثغرات في التطبيق<sup>17</sup>. الأمر الذي يستدعي تركيزاً أكبر على الأساليب والأدوات المتبعة في تحديد وتحديث البيانات وإدخالها في النظام المحوسب.

● رغم أنّ عملية الدفع تتم في الضفة الغربية من خلال إيداع المبالغ مباشرة في حسابات المستفيدين، إلّا أنّ الوضع مختلف في قطاع غزة، حيث ما تزال عملية الدفع تتم من خلال مقرّ وزارة التنمية الاجتماعية، ليتم توزيعها بعد ذلك على المديرية التي بدورها تقوم بتسليم الشيكات للمستفيدين الذين يتجهون بعدها للبنوك لصرف شيكاتهم. ومن شأن استمرار العمل بهذه الآلية أن يترك المجال واسعاً للفساد الإداري والمالي، وإساءة استغلال السلطة والنفوذ داخل تلك المديرية، ولا بد من الإسراع في فتح حسابات بنكية في قطاع غزة أسوة بالضفة الغربية.

● وفقاً لاستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية، تعاني أنظمة الرقابة والمتابعة والتقييم على مجمل تدخلات الحماية الاجتماعية من ضعف عام، سواء المقدمة من الحكومة أو من الجهات الأخرى. ويؤدي ذلك بالنتيجة إلى إضعاف المساءلة والشفافية في سير العمل وتقييم ومتابعة الأداء. كما يؤثر بالسلب على كفاءة وفاعلية الأداء والبرامج.

**استنتاج 4:** تحظى برامج المساعدات الاجتماعية المقدمة من قبل وزارة التنمية الاجتماعية بتمويل كبير من موازنة السلطة، وتستفيد منها شرائح كثيرة ومتنوعة. ومن غير المقبول اجتماعياً أن يتم استهداف هذه البرامج بسياسات الترشيد والتشفير لما لذلك من أثر سلبي ملحوظ، ومساس بأحد أهم مصادر تمويل الاحتياجات الأساسية للأسر المحتاجة.

لكن، يمكن إيجاد تسويات وتوليفات مرضية وعملية تسهم في المحافظة على التوازن المطلوب بين أصحاب التوجه الرامي لترشيد النفقات من جانب، والمتمسكين بمبادئ وتوجهات المسؤولية الاجتماعية والبعد الإنساني للمساعدات الاجتماعية من جانب آخر. والمدخل الرئيسي لضمان نجاعة التسويات المطروحة في تحقيق التوازن المطلوب يكمن في معالجة الثغرات ومواطن الخلل التي تعترى منظومة الدعم والإعانات الاجتماعية. وينبغي التفكير جدياً في زيادة كفاءة برامج المساعدات الاجتماعية عبر:

- إيجاد الإطار القانوني الناظم لبرامج المساعدات الاجتماعية.
- وضع اللوائح والتعليمات الداخلية المنظمة لعمل أطقم ومديريات الوزارة، والالتزام بتطبيقها.
- رفع مستوى التنسيق بين المؤسسات الحكومية والأهلية المحلية والدولية المزودة والممولة.
- تطوير الموارد البشرية المنوط بها إدارة وتنفيذ هذه البرامج بما يضمن تقليل الأخطاء والثغرات الناتجة عن الممارسات السلبية والأخطاء البشرية، ويعزز أتمتة الإجراءات في هذا المجال.
- تعزيز انتشار أسس وتطبيقات المساءلة والنزاهة والشفافية عبر تفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية والمشاركة المجتمعية في مسار صياغة وتنفيذ برامج وسياسات الحماية الاجتماعية.
- تفعيل قرار الحد الأدنى للأجور وتفعيل الرقابة على التنفيذ.

### 3.4 سلطة الطاقة وصافي الإقراض:

تُعرف التقارير المحلية والدولية صافي الإقراض (net lending)، بأنه صافي المبالغ التي تخصمها إسرائيل من إيرادات المقاصة لتسوية ديون مستحقة للمؤسسات الإسرائيلية المزودة للخدمات الصحية والكهرباء والمياه للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية في الضفة وغزة.

#### 3.4.1 أثمان الكهرباء:

بدأت ظاهرة تسديد السلطة الفلسطينية لثمن الكهرباء والمياه عن البلديات والمواطنين منذ نشأة السلطة بسبب تخلف الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء ومصالح المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة عن دفع فواتير الكهرباء والمياه لصالح الجهات الموردة. إلا أن وضع ترتيبات رسمية لخصم هذه المبالغ من أموال المقاصة بدأ في العام 1997 بتفويض وزير المالية الفلسطينية آنذاك الحكومة الإسرائيلية بخصم هذه المبالغ من أموال المقاصة. وكانت هذه الخصومات تعالج بطريقة محاسبية مخالفة للقانون وتظهر كنفقات للوزارات ومراكز الصرف ذات الصلة<sup>18</sup>. ولكن بند صافي الإقراض ظهر لأول مرة كبند مستقل في موازنة السلطة عام 2003، وكانت قيمته في حينه 173 مليون دولار.

طرأت تطورات مهمة على بند صافي الإقراض، حيث أصبح يشكل بنداً رئيسياً في موازنة السلطة منذ العام 2003 وحتى اللحظة. وشهد هذا البند ارتفاعات متتالية في السنوات اللاحقة، وبلغ حده الأقصى في العام 2007 بُعيد الانقسام عندما وصل إلى 535 مليون دولار، أو ما نسبته 18.6% من النفقات العامة.

ونظراً للأزمة المالية التي تعانيتها السلطة، وعدم وجود مبررات قانونية وأخلاقية لاستمرار تسديد السلطة لأثمان الخدمات عن البلديات والمواطنين، اتخذت السلطة الفلسطينية جملة من الإجراءات والترتيبات للعمل على خفض قيمة صافي الإقراض. إذ تم إصدار قرار بقانون لتنظيم قطاع الكهرباء من أجل تطوير هذا القطاع وتشجيع الاستثمار فيه وتوفير الطاقة لكافة المستهلكين بأسعار معقولة، وذلك في شهر نيسان من عام 2009. ونشأ بموجب القانون «مجلس تنظيم قطاع الكهرباء» الذي أنيطت به مهام مراقبة كل ما يتعلق بالقطاع، إلى جانب مراجعة واقتراح تعرفه عادلة للكهرباء. كما تم تكثيف تركيب عدادات الدفع المسبق في بعض المناطق. وبدأت أجهزة السلطة الوطنية بتقديم المساعدة لموزعي تلك السلع، وتمكينهم من تحصيل ديونهم المتراكمة على المشتركين. وكان من ضمن تلك الإجراءات اشتراط حصول المواطنين على شهادة براءة ذمة من موزعي الكهرباء والمياه للضغط على غير المسددين للفواتير ذات العلاقة لتسديد فواتيرهم وديونهم للشركات والمصالح الموزعة.

وفي نيسان 2011 وقّعت سلطة الطاقة في كلٍّ من غزة ورام الله اتفاقاً تلتزم بموجبه شركة توزيع الكهرباء في غزة بتوريد ما يتم تحصيله من أثمان الكهرباء لخزينة السلطة الفلسطينية (4 ملايين دولار شهرياً). لكن هذه التفاهات توقفت بعد أشهر معدودة في ظل اتجاه الحكومة في غزة للاعتماد على الوقود المصري عبر الأنفاق، إضافة لبدء تدفق الوقود القطري إلى قطاع غزة لتشغيل محطة الكهرباء الفلسطينية. كما أبرمت سلطة الطاقة في رام الله مؤخراً اتفاقاً مع نظيرتها في قطاع غزة يقضي باستيراد الوقود لمحطة توليد الكهرباء من إسرائيل، على أن يتم إعفاء هذا الوقود بشكل كامل من ضريبة «البلو»، التي تبلغ قيمتها 3 شيكل للتر الواحد، مع الإبقاء على ضريبة القيمة المضافة. أي أن يتم تخفيض تكلفة لتر الوقود على محطة توليد الكهرباء بحوالي الثلث. لكن لاحقاً لذلك، عادت الحكومة الفلسطينية في رام الله وأعلنت خفض قيمة الإعفاء على ضريبة البلو من 100% إلى 50% فقط، مرجعة ذلك إلى الأسباب المتعلقة بالأزمة المالية الخانقة التي تواجهها. وعلى إثر القرار الجديد، ارتفعت تكلفة لتر الوقود على محطة توليد الكهرباء إلى نحو 5.7 شيكل، الأمر الذي لم تقبل به السلطات في غزة، وأدى إلى تجميد الاتفاق.

بالنتيجة، أسهمت هذه الإجراءات في ارتفاع نسبة التحصيل في الضفة الغربية إلى 85%، وإلى نحو 30% في قطاع غزة. وانعكس ذلك في تخفيض نفقات صافي الإقراض بشكل متسارع منذ العام 2007 لتصل إلى 264 مليون دولار في العام 2010، وتحقق أدنى مستوى له في العام 2011 لتبلغ قيمته 139 مليون دولار (إثر الاتفاقيين المشار لهما أعلاه بين الجهات ذات الصلة في كل من الضفة وغزة). ثم عاود الارتفاع ولكن بشكل محدود في السنوات اللاحقة، واستقر في العام 2014 ليبلغ 287 مليون دولار، أو ما نسبته 8% من إجمالي النفقات العامة (انظر/ي الجدول 4).

أما في موازنة العام 2021، فقدرت الموازنة صافي الإقراض بمبلغ 800 مليون شيكل، بانخفاض قدره 100 مليون شيكل عن المقدّر في العام 2020، وانخفاض آخر عن المتحقق فعلياً خلال العام 2020 والذي تجاوز المقدّر وبلغ 1,166 مليون شيكل. وباستعراض المتحقق فعلياً خلال النصف الأول من العام الحالي، والذي بلغ 626 مليون شيكل، أو ما نسبته 78% من المقدّر، يمكن لنا توقع حجم الانحراف والزيادة المتوقعة في بند صافي الإقراض، إذ تدل المؤشرات على إمكانية تجاوزه لمستوى 1,200 مليون شيكل حتى نهاية العام 2021.

(4): تطور صافي الإقراض ونسبته من النفقات العامة للفترة (2003-2021)

السنة	صافي الإقراض	النفقات العامة	النسبة من النفقات العامة
2003	173	1,635	10.6%
2004	157	1,528	10.3%
2005	344	2,281	15.1%
2006	376	1,707	21.5%
2007	535	2,877	18.6%
2008	447	3,488	12.8%
2009	374	3,376	11.1%
2010	264	3,200	8.3%
2011	139	3,255	4.3%
2012	277	3,255	8.5%
2013	211	3,419	6.2%
2014	287	3,606	8.0%
2015	1,169	15,673	7.5%
2016	1,029	16,460	6.3%
2017	960	15,995	6.0%
2018	967	14,829	6.5%
2019	1,138	16,674	6.8%
2020	1,166	16,493	7.1%
2021/6	626	8,020	7.8%

رغم المعطيات والإشارات السابقة إلى مكونات صافي الإقراض وتطور قيمته، تبرز تساؤلات مهمة عن البنود التفصيلية في صافي الإقراض، وسبل تخفيضه والحد من هدر الأموال العامة وترشيد الإنفاق.

في هذا الصدد، أشار تقرير مفصل للفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة<sup>19</sup> إلى «أن هناك غموضاً يكتنف مصطلح صافي الإقراض، إذ من الضروري معرفة بنود وتفصيلات المبالغ المقدرة لصافي الإقراض، وذلك لضمان شفافية الموازنة العامة، خاصة وأن الإنفاق الفعلي يفوق المخصص بكثير كما يظهر في تحليلات الموازنة وذلك من شأنه استنزاف موازنة السلطة الفلسطينية لقيام الجانب الإسرائيلي باقتطاع أموال المقاصة منه». ويضيف التقرير «بأنه توجد مشكلة في بند صافي الإقراض في الموازنة العامة، وهذه المشكلة من شقين، الأول يتعلق بمبدأ الشفافية، حيث لا توجد تفصيلات عنه سوى أرقام صماء رغم أهمية وحساسية هذا البند، والشق الآخر يتعلق بكم الانحراف الكبير فيه عن المخطط وعن السنة الماضية، والذي بلغ إنفاقاً أعلى من المخطط له في العام 2020، بنسبة وصلت إلى 30%».

لكن بعض التقارير المحلية والدولية تناولت صافي الإقراض بشيء من التفصيل. إذ أشار أحد التقارير<sup>20</sup> إلى أن صافي الإقراض يتكون من البنود التالية: 76% لتسديد فاتورة الكهرباء نيابة عن البلديات الفلسطينية في الضفة وغزة، 11% لأثمان مياه تستهلك في الأراضي الفلسطينية، إضافة إلى 11% مقابل تسديد فاتورة العلاج الخارجي للمرضى الفلسطينيين المحولين من وزارة الصحة الفلسطينية للمستشفيات الإسرائيلية، إلى جانب 2% كمدفوعات للجانب الإسرائيلي نظير خدمات الصرف الصحي ومصاريف لحساب وزارة الزراعة الفلسطينية.

من أجل معرفة سبل العلاج والتعامل مع صافي الإقراض، لا بد من مزيد من البحث في أسباب نشأته وتطوره. فمن خلال تعريفه يظهر أن فاتورة التزود بالكهرباء التي تدفعها السلطة الفلسطينية نيابة عن البلديات في كل من الضفة وغزة هي المسبب الرئيسي لوجود هذا البند، وتشكل نحو 76% من صافي الإقراض. وهذا يستدعي البحث في واقع قطاع الكهرباء في المناطق الفلسطينية، وكيف تتكون هذه المصاريف ولماذا لا تبادر البلديات لتسديد أثمان الكهرباء بنفسها، خاصة أنها تقوم بتحويل تلك الأثمان من المستهلكين؟

تجدر الإشارة إلى أن المناطق الفلسطينية تتزود باحتياجاتها من الطاقة الكهربائية من إسرائيل (بنسبة 86% من الإجمالي) من خلال 230 نقطة ربط<sup>21</sup>. وحتى اللحظة، فإن التزود بالكهرباء من إسرائيل غير محكوم باتفاقية شراء ما بينها وبين السلطة الوطنية وإنما من خلال عقود ثنائية بين الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء المنفردة وبين شركة الكهرباء القطرية الإسرائيلية.

إضافة إلى ذلك، فإنه يتم استيراد كميات محدودة من مصر والأردن (4.5%) وتوليد الكهرباء محلياً في محطة توليد كهرباء غزة من مشتقات النفط المستوردة من إسرائيل (نحو 10%). وتتراوح فاتورة استيراد الكهرباء من إسرائيل ومن الدول المجاورة بين 400 إلى 500 مليون دولار سنوياً<sup>22</sup>. وكنتيجة لتعدد نقاط الربط في الضفة الغربية (230 نقطة)، واهتراء شبكة التمديدات، فإن نسبة الفاقد الفني بلغت حوالي 24% من إجمالي الكهرباء المشتراة للمناطق الفلسطينية. وهذه النسبة الكبيرة، يدفع الفلسطينيون ثمنها رغم عدم استهلاكها، وتحمل السلطة الفلسطينية بالتأكيد دفع ثمن هذا الفاقد، حيث ترفض البلديات وشركات التوزيع تحمل مسؤوليته. وتقل نسبة الفاقد في الدول المجاورة عن نظيرتها في فلسطين بشكل ملحوظ، حيث بلغت في الأردن 14%، وفي إسرائيل 6.5%.

ومن المهم التنويه أيضاً إلى أن غالبية المشتركين في مخيمات اللاجئين في الضفة الغربية لا يسددون أثمان الكهرباء المستهلكة، وأن السلطة تعهدت لشركات التوزيع بتسديد هذه الأثمان، ما يساهم في زيادة بند صافي الإقراض<sup>23</sup>. ورغم تحصيل البلديات الجزء الأكبر من أثمان الكهرباء من المشتركين في الضفة الغربية، إلا أنها تتفق في بعض الأحيان الأموال المحصلة أو جزءاً منها في نفقات تشغيلية ومشاريع أخرى، ولا تسدد فاتورة الكهرباء للمزود الإسرائيلي. وتبرر البلديات ذلك بتأخر السلطة الفلسطينية، أو امتناعها، عن دفع حصة البلديات من ضريبة الأملاك ورسوم المواصلات بشكل شهري.

19 رؤية الفريق الأهلي لدعم الشفافية للسياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة القادمة. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2012.

20 "2011" (2011) Evaluation of the Palestinian-European Socio-Economic Management Assistance Mechanism (PEGASE) Programmes of Support to the Recurrent Costs of the Palestinian Authority (2013-2015) 2nd Draft Final Report, March 2015

21 شهد الربع الأول من العام 2014 إطلاق شركة النقل الوطنية للكهرباء المنصوص عليها في قانون الكهرباء الفلسطيني. وتختص شركة النقل وفقاً للقانون بنقل الكهرباء من شركات التوليد إلى شركات التوزيع والمستهلكين، ويستعاض عنها في الوقت الحاضر

أشار السيد عمر كاتنة إلى أن إجمالي الديون المتراكمة على المخيمات نتيجة عدم تسديد أثمان الكهرباء بلغت نحو 160 مليون شقيل.

22 الاستراتيجية القطاعية (2011-2013)، سلطة الطاقة الفلسطينية، 2011.

23 أشار السيد عمر كاتنة إلى أن إجمالي الديون المتراكمة على المخيمات نتيجة عدم تسديد أثمان الكهرباء بلغت نحو 160 مليون شقيل.

- استنتاج 5:** تظل فاتورة الكهرباء التي تقوم السلطة بتسديدها عن البلديات، المكوّن الأكبر لبند صافي الإقراض. وتشترك عوامل كثيرة باستمرار هذه الظاهرة، أهمها:
- انتشار ثقافة عدم تسديد أثمان الكهرباء بين عدد كبير من المشتركين في كل من الضفة وغزة، ما يؤدي إلى انخفاض نسبة الأثمان المحصلة من قبل شركات التوزيع.
  - عدم التزام عدد من الهيئات المحلية وشركة توزيع الكهرباء في غزة بتحويل الأثمان المحصلة للسلطة الفلسطينية (في حالة خصم الأثمان من أموال المقاصة).
  - عدم انضواء عدد كبير من الهيئات المحلية تحت إطار شركات التوزيع في الأراضي الفلسطينية، ما يؤثر سلباً على تنظيم قطاع الكهرباء وضبط الشؤون المتعلقة به.
  - تشتت نظام التوزيع في الضفة الغربية بين البلديات وشركات التوزيع، واهتراء الشبكات، ما يؤدي إلى تدني كفاءة وجودة خدمة الكهرباء، وارتفاع نسبة الفاقد الفني. كما يؤدي ضعف كفاءة نظام الجباية وعدم تنفيذ القانون لمكافحة سرقات الكهرباء لارتفاع نسبة الفاقد غير الفني.
  - استمرار التداعيات والأعباء المترتبة على الانقسام السياسي بين الضفة وغزة الذي يلقي بظلاله على مختلف جوانب الحياة، ومن بينها قطاع الكهرباء.

**ويبدو جلياً أنّ المدخل الأساسي لتخفيض بند صافي الإقراض وترشيد نفقاته يتمثل بـ:**

- تنظيم قطاع الكهرباء في المناطق الفلسطينية. ويمر ذلك عبر الالتزام بالإطار القانوني والمؤسسي الناظم لهذا القطاع.
- التوصل إلى تفاهات جديدة ودائمة بين الجهات ذات الصلة بموضوع الكهرباء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، تضمن انتظام واستمرار تدفق الطاقة الكهربائية إلى غزة.
- مراعاة عدم تضرر الأسر الفقيرة بتلك التفاهات، والحد من الأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة في هذا المجال.
- يظهر من المعطيات أنّ التزام المشتركين وشركات التوزيع والهيئات المحلية بتسديد أثمان الكهرباء، عبر استخدام نظام عدادات الدفع المسبق، هو العامل الأبرز والأكثر تأثيراً في هذا السياق.
- تخصيص الموازنات اللازمة لإعادة تأهيل الشبكات الحالية لخفض الفاقد الفني. ولا بد أن تترافق هذه الإجراءات بالالتزام السلطة بتحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المستحقة لها، وبما يشجع تلك الهيئات على تحويل الأثمان المحصلة للمزود الإسرائيلي وعدم مراكمة الديون في مجال الكهرباء.

### 3.5 وزارة الصحة (نظام التأمين الصحي والتحويلات الطبية):

تستقبل المؤسسات الطبية الخاصة والأهلية الحالات المرضية بموجب التحويلات الداخلية، ويشمل ذلك مستشفيات القدس الشرقية. أما في الخارج، فإنّ المستشفيات الإسرائيلية هي المستقبل الأساسي للحالات المرضية، حيث استحوذت على ما نسبته 10.4% من التحويلات الطبية الكلية، و75% من التحويلات الخارجية. يضاف إليها المؤسسات الطبية في كل من مصر والأردن، وكان ذلك حتى العام 2016.

ثم حدثت تطورات إيجابية في هذا المجال، فقد حازت مستشفيات الضفة الغربية على النسبة الأكبر من التكاليف، تليها المستشفيات الفلسطينية في القدس الشرقية، والمستشفيات الإسرائيلية داخل الخط الأخضر. أمّا المستشفيات في قطاع غزة فحصلت على حصة متدنية لا تتجاوز 5% من مجمل تكاليف التحويلات. ومن اللافت أنّ حصة المستشفيات في الضفة الغربية قد ارتفعت بشكل تدريجي خلال السنوات السابقة بأكثر من 21 نقاط مئوية، من مستوى 27% عام 2013 إلى 48.2% في العام 2020 (شكلت نفقات وزارة الصحة حتى نهاية العام 2020 ما نسبته 11.6% من النفقات العامة). وتأتي هذه الزيادة على حساب حصة المستشفيات الإسرائيلية التي انخفضت بحوالي 37%، من مستوى 41% عام 2013 إلى نحو 4% فقط في العام 2020؛ ويعود هذا الانخفاض إلى تبني وزارة الصحة سياسات التوطين والترشيد في التحويلات الطبية باتجاه القطاع الصحي الفلسطيني. ومن أبرز هذه الإصلاحات توقيع اتفاقيات شراء خدمة خصوصاً مع المستشفيات المحلية وتفعيل دور وحدة المراجعة وتدقيق التحويلات الطبية<sup>24</sup>.

جدول 6: التوزيع النسبي لتكاليف التحويلات حسب الجهة المحولة إليها (2013-2020)

2020	<sup>25</sup> 2018	2017	2016	2015	2014	2013	الجهة المحول إليها
7.4%	5.7%	2.6%	2.1%	1.9%	1.2%	1.4%	قطاع غزة
48.2%	30.1%	38.2%	36.6%	34.4%	28.7%	27%	الضفة الغربية ما عدا القدس الشرقية
37.4%	38.4%	32.9%	34.1%	30.8%	26.6%	30.2%	القدس الشرقية
3.9%	25%	26.3%	27.2%	33.0%	43.6%	41.4%	المستشفيات الإسرائيلية
3.1%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	أخرى (مصر، وتركيا، والأردن)
100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	المجموع النسبي
826	725	876	835	726	800.5	579.3	مجموع الإنفاق على التحويلات (مليون شيكل)

المصدر: فلاح، بلال، وآخرون. مرجع سابق. وزارة الصحة الفلسطينية. التقرير الصحي السنوي فلسطين 2020. رام الله - فلسطين.

تتضح من الجدول السابق التطورات التي طرأت على عدد التحويلات الطبية وكلفتها على خزينة السلطة. ومن الملاحظ أنّ عدد التحويلات الطبية تزايد باستمرار خلال السنوات السابقة إلى أن وصل إلى نحو 80 ألف تحويلة في العام 2020، كلفت خزينة السلطة نحو مليار شيكل.

يحدد نظام التأمين الصحي والعلاج خارج الوزارة رقم (11) لسنة 2006 الصادر عن مجلس الوزراء آليات ومتطلبات الاستفادة من سلة الخدمات الصحية التي تقدمها أو توفرها وزارة الصحة، سواء في المؤسسات الطبية التابعة لها أو خارج تلك المؤسسات (التحويلات الطبية داخل الوطن وفي الخارج). وأحد الشروط الأساسية للحصول على الخدمة الصحية المغطاة بالتأمين أن يكون المستفيد مشتركاً بالتأمين الصحي الحكومي وملتزمًا بدفع الأقساط الشهرية. وفي هذا الصدد، فإنّ جميع سكان قطاع غزة يتمتعون بالخدمات المشمولة في التأمين رغم أنّهم معفون من دفع أقساط التأمين بموجب قرار رئاسي صدر في العام 2007. الأمر الذي يؤدي إلى نشوء عجز في تمويل النفقات الصحية الحكومية وتدني مستوى الخدمة في القطاع الصحي الحكومي، ويدفع وزارة الصحة إلى زيادة استخدام التحويلات الطبية خارج المراكز الصحية التابعة لها.

تتولى دائرتان تابعتان لوزارة الصحة الفلسطينية مسؤولية ملف التحويلات الطبية. الأولى هي: لجان التحويل الطبية (فرع في الضفة وآخر في غزة)، وتتولى دراسة الحالات المرضية المرشحة للتحويل خارج الوزارة واتخاذ قرار بشأنها، إضافة إلى دراسة الملفات الطبية وفواتير العلاج التي تُعرض عليها. أما الدائرة الثانية: فهي دائرة العلاج «دائرة شراء الخدمة»، وتتولى تحويل المرضى إلى المراكز الصحية غير التابعة للوزارة، سواء داخل فلسطين أو خارجها.

بالتالي، فإنّ الإطار المؤسسي الأهم والأكثر تأثيراً في ملف التحويلات الطبية بداية هو دائرة شراء الخدمة من الخارج.

من جهة أخرى، فإنّ دائرة شراء الخدمة لا تملك صلاحية مراجعة الملفات الطبية المرشحة للتحويل لصالح الخدمات الطبية العسكرية، أو اتخاذ قرار بشأن أحقية الحالات المرضية بالعلاج خارج المؤسسات الصحية الحكومية داخل فلسطين أو خارجها، إذ يقتصر دورها على الوساطة مع المستشفيات الإسرائيلية. علماً أنه يتم خصم تكلفة تلك التحويلات الطبية للمشايف الإسرائيلية من موازنة وزارة الصحة الفلسطينية رغم أنّ موازنة الخدمات الطبية العسكرية هي ضمن موازنة المؤسسة الأمنية، كما أنّها تحصل على رسوم التأمين الصحي الإجباري من منتسبي المؤسسة الأمنية الفلسطينية<sup>26</sup>.

أما فيما يتعلق بالرقابة المالية، فتتولى الدائرة المالية في الوزارة متابعة الفواتير وتدقيقها محاسبياً والتأكد من تسديدها لمزودي الخدمة من القطاع الخاص المحلي والمشايف الخارجية وفق آليات وقواعد محاسبية محددة. ومرة أخرى، تختص إجراءات وعمل الدائرة المالية بالناحية المحاسبية، ولا تتدخل في الشؤون الفنية أو إجراءات متابعة ملفات الحالات المرضية. وبالتالي، لا تستطيع الدائرة تتبع وتقييم وتدقيق مدى التزام مزودي الخدمات الطبية بالاتفاقيات المالية.

25 وزارة الصحة، مركز المعلومات الصحية الفلسطيني. (2019)، التقرير الصحي السنوي- فلسطين 2018، ص 60-63. <https://bit.ly/3GKYB0u>  
26 حرب، جهاد. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في التحويلات للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة. تقرير رقم 83 ضمن سلسلة تقارير ائتلاف أمان. آذار 2015.

كان الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان اتهم في 20-2-2014 مسؤولين متنفذين في السلطة الفلسطينية بالتدخل لاعتماد قرارات استثنائية في التحويلات الطبية خارج إطار عمل وأنظمة دائرة التحويلات الطبية، ما تسبب في تضخم فاتورة التحويلات والإخلال بالمعايير.

وقد أحالت هيئة مكافحة الفساد مؤخراً ملف التحويلات الطبية في وزارة الصحة في رام الله للتحقيق في قضايا فساد وتلاعب ورشاوى بعد سلسلة طويلة من الاحتجاجات من قبل مواطنين ومؤسسات على كيفية التعاطي مع هذا الملف.

**استنتاج 6:** يشكل ملف التحويلات الطبية أحد الملفات الشائكة والمعقدة التي تتطلب حلاً ومعالجات عاجلة وشاملة نظراً للأبعاد والتشعبات الكثيرة والمتداخلة (المالية والاجتماعية والإدارية والصحية) التي يتسم بها هذا الملف. ويمكن توقع حجم التأثير والفارق الذي يمكن أن تحدثه معالجة مواطن الخلل في موضوع التحويلات الطبية، وانعكاساتها على تراجع بند صايف الإقراض من خلال انخفاض فاتورة العلاج بالخارج وخصوصاً في المشايخ الإسرائيلية.

ويتضح من العرض السابق وجود صعوبات رئيسية تسهم في استمرار الظواهر السلبية وتضعف أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة ملف التحويلات الطبية. أبرزها:

- غياب نظام صحي شامل أثر بالنتيجة على جودة وتوفر الخدمات الصحية المقدمة من المؤسسات الطبية التابعة للوزارة. إضافة إلى استمرار الخلل في تمويل نظام التأمين الصحي عبر الإعفاءات والاستثناءات للكثيرين من تسديد رسوم التأمين الصحي.
- استمرار تدخل جهات ومؤسسات (غير وزارة الصحة) بموضوع التحويلات الطبية، من خلال التحويلات الطبية الاستثنائية من مكتب الرئيس ورئيس الوزراء والخدمات الطبية العسكرية. وتدخل بعض المتنفذين في السلطة في هذا الموضوع.
- ضعف أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية على التحويلات الطبية، وبما ينعكس في استمرار تلاعب المشايخ الإسرائيلية في فواتير العلاج بالخارج.

من شأن الإصلاحات الشاملة والعاجلة في ملف التحويلات الطبية أن تسهم في ترشيد الإنفاق ووقف الهدر في المال العام ودعم المؤسسات الطبية المحلية. ويتطلب ذلك تعاون مختلف الأطراف والجهات ذات العلاقة، وتوفير إرادة وإدارة سليمة لهذا الملف.

يمكن للمواطن والمراقب أن يتعايش مع هذه الإحصائيات، خصوصاً أنها تمثل في الأصل خدمة عامة تقدمها السلطة الفلسطينية لمواطنيها تحت تبرير حاجة المريض وعدم توفر الإمكانيات الطبية في المشايخ الحكومية المحلية، والمبررات الأخرى التي سقناها في بداية هذا الجزء. إلا أن وجود معطيات وإشارات، أو شبهات، تدل على تقصير أو عبث أو تهاون في ملف التحويلات الطبية، يستدعي دراسة متأنية لهذا الملف، واستكشافاً لمواطن الخلل والضعف التي تؤدي إلى ضعف مستوى الأداء والكفاءة المهنية في إدارة هذا الملف الحيوي. وتزداد الحاجة لمراجعة شاملة وتدخلات عاجلة ومؤثرة في ظل الأزمة المالية الحقيقية التي تعانيها السلطة ومحدودية مواردها الاقتصادية والمالية، وتضخم فاتورة التحويلات الطبية.

«إنّ إسرائيل تسرق الأموال الفلسطينية من وزارة الصحة بشكل «ممنهج جداً»، وهناك إمكانية لوجود «متواطئين»، بسبب الواقع الإداري المترهل سابقاً. وفي حال تم تدقيق الحسابات المالية للتحويلات الطبية الخاصّة بعشرة أعوام ماضية، فإن وزارة الصحة قادرة على استرجاع مبلغ مالي يتراوح ما بين (800-1,000 مليون دولار) إلى خزينتها. وكمثال على ذلك، بلغت فاتورة شهر تشرين الأول/ أكتوبر من عام 2016 نحو 30 مليوناً مع أنّ المبلغ الحقيقي المطلوب للمستشفيات الإسرائيلية هو 11 مليوناً و400 ألف». «وتشير البيانات إلى وجود فروقات كبيرة بين التكاليف الفعلية والتكاليف الموثقة في تقارير الوزارة. فمثلاً بلغت التكاليف الفعلية لعام 2016 حوالي 876 مليون شيكل فيما بلغت التكاليف الموثقة في التقارير حوالي 440 مليون شيكل.»

أسامة النجار، مدير عام التحويلات الطبية في وزارة الصحة لبرنامج «ساعة رمل» الذي تم بثه على تلفزيون وطن. فلاح، بلال وآخرون. مرجع سابق.

من البنود اللافتة للنظر في الموازنة العامة بند بعنوان الاحتياطات المالية بلغ في موازنة عام 2014 حوالي 100 مليون شيكل، وبلغ في موازنة عام 2020 نحو 21 مليون شيكل. وهذا البند يمكن فهمه وتبريره في إطار الإقرار بوجود نفقات غير متوقعة ناجمة عن احتياجات طارئة خلال السنة. ولكن ليس من المفهوم من هي الجهة صاحبة الولاية والسلطة في تحديد أي الحالات تندرج تحت عنوان النفقة الطارئة وما هي الشروط الواجب توافرها لتصنيفها كذلك.

**استنتاج 6: بند النفقات من مخصص الاحتياطات المالية قد يكون أحد المجالات الممكنة للتشف أو على الأقل لترشيد النفقات.**

#### 4. السياسات الضريبية وتحسين الجباية:

بالرغم من أهمية التركيز على جانب الإنفاق الحكومي لمعالجة الأزمات المالية المتلاحقة والمزمنة التي تعانيها السلطة الفلسطينية، إلا أنّ هذا التركيز ينبغي ألا يُنسى صانع القرار الفلسطيني جانباً آخر مهماً في التعامل مع الأزمة المالية، يتمثل بالإيرادات. إذ يستخدم صانعو السياسات هذه الأداة لمعالجة الأزمات وتوجيه الاقتصاد عبر التحكم بحجم الموارد المالية (زيادة أو نقصاناً) من خلال تعديل نسب الضرائب المباشرة أو غير المباشرة أو كليهما معاً وينسب متفاوتة. وهنا لا بد من التذكير دائماً بالقاعدة القانونية التي مفادها «أنّ فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغائها، لا يكون إلا بقانون»<sup>27</sup>. أي أنّ أيّ تعديل في الصيغ أو النسب الضريبية الحالية يتطلب إطاراً قانونياً جديداً مُعدّلاً، ورغم القيّدات التي تعترض استخدام السياسة المالية في الواقع الفلسطيني، إلا أنّه يوجد هامش لا بأس به وعددٌ من التدخلات الممكنة في هذا المجال.

تمتلك الحكومة الفلسطينية مجموعة من الخيارات لزيادة إيراداتها من أجل تمويل الإنفاق الحكومي المتزايد نتيجة التدايعات الاقتصادية للأزمة المالية. ولنكون أكثر تحديداً، فإنّ زيادة الإيرادات العامة تتم عبر ثلاث قنوات:

**أولاً:** تحسين الجباية الضريبية (المباشرة وغير المباشرة) وخصوصاً من القطاعات التي لم تتضرر نتيجة الأزمة الراهنة. ويمكن للحكومة القيام بهذا التدخل عبر توسيع القاعدة الضريبية وشمولها لقطاعات واسعة لا تؤدي التزاماتها الضريبية، أو لا تؤديها بالشكل المطلوب. في ذات السياق، يمكن للحكومة فرض نوع جديد من الضريبة (يمكن تسميته بضريبة الثروة)، يطال ثروات الشركات الاحتكارية وأصحاب الثروات المتراكمة دون استغلال ومساهمة فعلية في التنمية. ويمكن في هذا المجال الاستفادة من التجربة الإسرائيلية في فرض مثل تلك الضريبة في العام 2009، والتجربة الجزائرية مؤخراً في فرض ضريبة على الثروة. ويتطلب هذا التدخل تعديل الإطار القانوني لضريبة الدخل واستحداث قانون فلسطيني لضريبة الأملاك يكون بديلاً عن القوانين السارية. كما يمكن للحكومة توفير موارد مالية إضافية من خلال المضي قدماً في مشروع تسوية الأراضي الذي انطلق في العام 2016.

**ثانياً:** إلزام كبار المكلفين بتسديد التزاماتهم الضريبية السنوية (للعام الحالي على الأقل) مقدماً على شكل سُلْف. كما يمكن تأجيل المزايا (الإعفاءات والاستثناءات الضريبية والجمركية) التي تتمتع بها المشاريع بموجب قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني.

**ثالثاً:** الحد من التهرب الضريبي عبر تفعيل وزيادة كفاءة أدوات السلطة التنفيذية (الإدارات الضريبية، والضابطة الجمركية). إضافة إلى إلزام الأنشطة الاقتصادية في القطاعات المختلفة باستخدام نظام فوترة مرتبط بالإدارة العامة لضريبة الدخل لضمان احتساب العمليات المالية والحد من التهرب الضريبي. بالتوازي، يمكن اتباع إجراءات من شأنها ضبط التسرب المالي في العلاقة التجارية مع الجانب الإسرائيلي<sup>28</sup>.

في مجال توسيع الوعاء الضريبي، يمكن للحكومة أن تشمل قطاعات واسعة ضمن هذا الوعاء. ونذكر في هذا السياق الأمثلة التالية على الفئات المقصودة: (المحامون، والأطباء، والمهندسون، وشركات توصيل الطرود في التجارة الإلكترونية المحلية، وأنشطة بيع التجزئة، وضريبة الدخل على الصفقات العقارية). إذ لم تقدم الحكومة أية تعديلات على قانون ضريبة الدخل منذ العام 2015، ولم يظهر أنها بذلت جهداً بارزاً في مجال تحسين أداء الإدارات الضريبية بهدف تحسين الجباية المحلية وتوسيع الوعاء الضريبي. وربما من المبرر في الفترة الراهنة فرض ضريبة دخل مرتفعة نسبياً ومؤقتة على القطاعات التي لم تتأثر من الأزمة الاقتصادية وإنما انتعشت وحقت مستويات مرتفعة في المبيعات والأرباح.

رغم الهامش الضيق الذي أتاحه اتفاق باريس الاقتصادي للسلطة الفلسطينية لتعديل نسبة ضريبة القيمة المضافة (نقطتان مؤويتان أقل من المفروضة في إسرائيل)، إلا أن النسبة الحالية تقل بنقطة واحدة (16%) في فلسطين مقابل 17% في إسرائيل). وكان يمكن للحكومة استغلال الهامش المتاح لها من خلال فحص تخفيض ضريبة القيمة المضافة بمقدار نقطة مئوية. في نفس السياق، لم تستفد الحكومة من بعض الصلاحيات المتضمنة في اتفاق باريس الاقتصادي والتغييرات في نظام ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي مثل التوسع في الملف (الصفري) واعتماد المعالجة الإسرائيلية للملف (المعفى) من أجل تحفيز الاقتصاد وتخفيف العبء الضريبي على المكلفين وممارسة سياسة تمييزية بفرض نسبة ضريبة تبدأ من الصفر على السلع الأساسية وتندرج فيها وصولاً للمستويات الحالية للضريبة على المنتجات الكمالية. ويمكن تعويض جزء من التراجع في الإيرادات، الناجم عن تخفيض ضريبة القيمة المضافة على بعض السلع الأساسية والقطاعات الاقتصادية، من خلال زيادة نسبة الضريبة على السلع الكمالية.

كما لم تتخذ الحكومة التدابير الواجبة في مجال إعادة هيكلة ملف ضريبة الأملاك، حيث لا يوجد لدينا قانون فلسطيني عصري للتعامل مع هذا الملف فيما يتعلق بتعديل أنظمة وعائها الضريبي ومعدلاتها، وكان يمكن أن يسهم هذا التدخل في رفد الخزينة العامة وموازنات الهيئات المحلية بموارد مالية إضافية. تجدر الإشارة إلى أن أكثر من 80% من الهيئات المحلية في الأراضي الفلسطينية غير مشمولة بنظام ضريبة الأملاك، (107 هيئات محلية فقط هي الخاضعة من أصل 480 هيئة)، وبالتالي لا تقوم هذه الهيئات بتحصيل ضريبة الأملاك.

في سياق معالجة ملف أموال المقاصة المحتجزة، يمكن بذل جهود إضافية والتفكير خارج الصندوق للتوصل إلى حلول غير تقليدية وجذرية لهذه الأزمة المتجددة. ومن أبرز المقترحات المطروحة البحث عن وسيط (دولة عربية أو صديقة أو مؤسسة دولية) لتقوم بدور الوسيط من أجل فك الأموال المحتجزة لدى الجانب الإسرائيلي. وبالتوازي مع هذه الخطوة يمكن التوصل إلى حل وسط، يحافظ الفلسطينيون فيه على موقفهم السياسي القاضي بوقف التنسيق مع الجانب الإسرائيلي، ويساهم في إيجاد حل جزئي لموضوع المقاصة. ويتمثل هذا الحل باستيفاء الحكومة الفلسطينية لدفعات مالية على حساب المقاصة الكلية. ويمكن أن تصل الدفعة الشهرية إلى 500 مليون شيكل، وبذلك تتمكن الحكومة من تمويل إنفاقها ومعالجة الأزمة الراهنة ولو جزئياً.

في ملف المقاصة أيضاً، يمكن القيام بخطوات مهمة تتمثل في تفكيك وخلخلة بنود أموال المقاصة وبما يحقق منافع كبيرة للموازنة الفلسطينية سواء من خلال الحد من التسرب المالي الذي يفوت على الفلسطينيين موارد مالية كبيرة بسبب آلية إدارة ملف المقاصة، أو من خلال تخفيض الوزن النسبي للمقاصة في الإيرادات العامة. وبالتدقيق بشكل أعمق في مكونات وبنود أموال المقاصة، نجد أنها تتشكل من ثلاثة عناصر رئيسية: ضريبة القيمة المضافة وتشكل 25%، الرسوم الجمركية وتشكل 45%، الضرائب على المحروقات وتشكل 30%. هذا التفكيك لبند إيرادات المقاصة مهم في التعامل مع هذا الملف لجهة التفاوض على إعادة تشكيل مركباته ووزنها النسبي واقتراح ما يلزم لتحسين الموقف الفلسطيني في التعامل مع هذا الملف.

وهنا يمكن القول إنَّ الوزن النسبي الكبير (65%) لإيرادات المقاصة من إجمالي الإيرادات يشكل عامل ضغط كبير على صانع القرار الفلسطيني ويزيد من احتمالية إساءة استخدام هذا الملف من قبل الجانب الإسرائيلي كوسيلة ضغط اقتصادية على الفلسطينيين لتحقيق تنازلات ومرونة سياسية. أولى الخطوات المهمة والمطلوبة هي تخفيض الأهمية النسبية للمقاصة في إجمالي الإيرادات. فإذا علمنا أنَّ الضرائب على المحروقات (القيمة المضافة وضريبة البلو) تشكّل ما نسبته 30% من أموال المقاصة، فإنَّ استثناءها من المقاصة سيؤدي إلى تخفيض فوري في الوزن النسبي للمقاصة لتصبح 45% تقريباً. ويتطلب ذلك بالضرورة تكثيف الضغوط على إسرائيل لأحساب مشتريات الجانب الفلسطيني من المحروقات بأسعار التكلفة (دون ضريبيتي البلو والقيمة المضافة). وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنَّ إسرائيل تقوم باقتطاع عمولة بنسبة 3% على جميع بنود أموال المقاصة (ومن ضمنها المحروقات). ومن شأن استثناء المحروقات أن يوفر ما قيمته 30% (حوالي 24 مليون دولار سنوياً) من قيمة الاقتطاعات الإسرائيلية على المقاصة التي تصل لأكثر من 70 مليون دولار سنوياً.

التدخل الآخر المهم في موضوع المقاصة، يتعلق ببنود ضريبة القيمة المضافة والجمارك. إذ يمكن (عن طريق وسيط أوروبي أو الرباعية الدولية) اقتراح إدخال آليات وبرامج جمركية محوسبة تعتمد التكنولوجيا الحديثة في رصد الحركة التجارية بين الجانبين، بحيث يتم إنجاز عملية التخليص في المناطق الفلسطينية (Bonded) على الواردات الفلسطينية المباشرة من العالم الخارجي. ومن شأن هذا الإجراء أن يحد من التسرب المالي الناجم عن عمليات التهريب للمناطق الفلسطينية، والاستيراد من قبل تجار إسرائيليين لصالح نظرائهم الفلسطينيين.

تشير العديد من الأدبيات إلى التأثير الإيجابي لتسوية الأراضي من حيث زيادة فرص الحصول على الائتمان المصرفي، وزيادة الاستثمار في الأراضي، وارتفاع قيمة الأراضي وزيادة إنتاجيتها إضافة إلى ما توفره تسوية الأراضي من موارد مالية للحكومة المركزية والهيئات المحلية<sup>29</sup>. وتبدو وتيرة الإنجاز في مشروع تسوية الأراضي الذي انطلق عام 2016 بطيئة بشكل ملحوظ. إذ يستهدف المشروع 188 هيئة محلية بمساحة إجمالية تبلغ 2,506.5 كم مربع، في حين بلغت مساحة الأراضي التي تمت عليها أعمال التسوية حوالي 100 كم مربع، أو ما نسبته 3% فقط من المستهدف حتى نهاية النصف الأول من عام 2018.

كذلك يمكن للحكومة اتخاذ إجراءات مؤثرة في مجال الحد من تهريب البضائع من الجانب الإسرائيلي. وربما حدّت القيود الإضافية التي فرضتها سلطات الاحتلال على تحركات الأجهزة الرقابية والأمنية الفلسطينية نتيجة وقف التنسيق، من قدرة تلك الأجهزة على إنجاز مهامها وتوجهاتها في الحد من ظاهرة التهريب. وربما يتطلب ذلك توظيف عدد أكبر من الموظفين في دوائر الضريبة وجهاز الضابطة الجمركية وتعزيز العمل التكاملي والتنسيق بين الدوائر والأجهزة المعنية. وفي جانب التهريب الضريبي، الذي تقدره الدراسات بما نسبته 30%-40% من الإيرادات الضريبية<sup>30</sup>، فإنَّ الحكومة لم تعط هذا الموضوع حقه في علاج المسببات وإيجاد الحلول للحد من هذه الظاهرة. وفي سياق متصل، لم يطرأ تقدم في ملف التسرب المالي، وظلت المطالبات الفلسطينية في هذا الملف حبيسة الأدرج.

29 حن، حبيب، قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة والتحديات المصاحبة لتسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية، ماس، 2019.  
30 الإجراءات الممكنة للحد من التهريب الضريبي، التقرير الاقتصادي السنوي 2015، بكدار.

## 5. ملاحظات ختامية:

**أولاً:** الأزمة المالية التي تواجه السلطة الفلسطينية هي في جُلّها أزمة بنويّة تعود لظروف وشروط إنشاء السلطة، لكنّ هناك أسباباً ذاتية أدت إلى تفاقم الأزمة وإن لم تكن السبب فيها. وعليه فإنّه من غير المتوقع أن يتم حل هذه الأزمة بشكل جذري طالما بقي المشهد السياسي والأمني القائم حالياً على حاله، إلا أنه من الممكن الحد من تفاقم هذه الأزمة والتخفيف من تداعياتها من خلال عدد من الإصلاحات المالية، وفي مقدمتها الترشيد والتشفيف في الإنفاق. ولكن يجب ألا يغيب عن البال أنّ خيار التشفيف وحده رغم أهميته العالية ليس كافياً لمواجهة هذه الأزمة ولو جزئياً، إذ يجب أن ترافق أية إجراءات تقشف بخطوات إصلاحية أخرى في الشق الثاني من المعادلة وهو السياسة الضريبية.

**ثانياً:** حتى يحقق التشفيف أهدافه بأقل التكاليف يجب أن يتم في إطار خطة مدروسة ووفق أسس متوافق عليها وطنياً.

**ثالثاً:** الإنفاق على فاتورة الرواتب. تُعتبر فاتورة الرواتب والأجور في القطاع المدني من أهم بنود الإنفاق وأكبرها وزناً في النفقات الجارية. وهذا البند هو من البنود المرشحة للتخفيض في إطار أيّ خطة تقشف في الإنفاق الحكومي. ولكنّ هذا البند يحمل الكثير من التفاصيل والتعقيدات التي تحتاج لتحليل تفصيلي ومعمق لتحديد ما إذا كان من الممكن تخفيضه وفي أيّ من بنوده التفصيلية يكون هذا التخفيض واقعياً ومجدياً وبدون تكاليف اقتصادية واجتماعية وسياسية قد تفوق الوفورات المالية المتحققة جراء ذلك. وتشير التحليلات في هذا التقرير لهذا البند إلى أنّه من غير الممكن تخفيض مستويات الرواتب نفسها، ولا تخفيض عدد كبير من الموظفين من خلال إنهاء خدماتهم، ولكن من الممكن إحالة جزء من الموظفين وخصوصاً الذين يمكن اعتبارهم وهميين أو الذين يعملون في أعمال أخرى إلى جانب وظائفهم في الحكومة للتقاعد. ولكنّ خيار التقاعد يجب أن يأتي وفق شروط عادلة ومتوافق عليها مع الموظفين المستهدفين. كما أنّه من الممكن ترشيد الإنفاق وليس بالضرورة تخفيضه من خلال اعتماد سياسة مدروسة لتدوير عدد من الموظفين من خلال نقلهم إلى وظائف تتلاءم مع مؤهلاتهم وترفع من إنتاجيتهم. ويمكن أن يأتي هذا الإجراء في إطار إعادة هيكلة مراكز المسؤولية في السلطة من خلال إلغاء أو دمج بعض هذه المراكز مع مراكز أخرى تتشابه في طبيعة وظائفها.

**رابعاً:** بالنسبة للعقود الخاصة سواء للموظفين العاديين أو المستشارين، فإنّه من الممكن أن تكون إحدى خيارات التشفيف من خلال وضع سياسة ملزمة للتعين على هذه العقود دون السماح بالاستثناءات في تنفيذها كما هو الحال الآن.

**خامساً:** قد تكون الامتيازات الوظيفية وهي في الغالب مرتبطة بالفئات الإدارية العليا إحدى أهم وأسهل مجالات التشفيف وأكثرها قبولاً وتأييداً من الجمهور الفلسطيني.

**سادساً:** الإنفاق على قطاع الأمن. ما يزال الإنفاق على قطاع الأمن يستحوذ على النصيب الأكبر من موازنة السلطة الفلسطينية، ويخصّص الجزء الأكبر منه لبند الرواتب والأجور، مع الإشارة إلى ارتفاع متوسط الأجر الشهري للعسكريين مقارنة بالموظفين المدنيين. من جهة ثانية تبقى الموازنة التشغيلية المخصصة لقطاع الأمن مرتفعة أيضاً، ويراقد ذلك مع ضبابية وسوء إدارة في إجراءات الصرف والإنفاق على المصاريف التشغيلية. كما يظهر ضعف في أسس وأدوات الرقابة الداخلية والخارجية على أولويات وإجراءات الصرف ما يفتح المجال واسعاً للهدر وإساءة التصرف بالمال العام. ويبدو أنّ إجراءات التشفيف، وتخفيض الإنفاق على قطاع الأمن، خيارات صعبة التحقق بسبب استحواذ فاتورة الرواتب والأجور على حوالي 80% من الموازنة الجارية للأمن، فضلاً عن أنّ الجزء الأكبر من موظفي القطاع الأمني هم من أصحاب الرتب المنخفضة والرواتب القليلة أصلاً، وبالتالي يصعب اقتراح أو إجراء تخفيض على رواتبهم، ناهيك طبعاً عن المقيدّات القانونية المرتبطة بالحقوق المكتسبة للموظف. وفي جانب آخر، نجد أنّ النفقات التشغيلية لقطاع الأمن، وخلافاً للانطباعات السائدة لدى قطاعات واسعة في المجتمع الفلسطيني، كانت أقلّ من نظيرتها في القطاع المدني، لذلك تبدو فرص التشفيف والحد من النفقات التشغيلية محدودة. ولكن يمكن التركيز أكثر على فرض رقابة أعلى، وترشيد الإنفاق والحد من هدر المال العام ووضع ضوابط لإجراءات الصرف في قطاع الأمن، وخصوصاً في مجال النفقات التشغيلية.

**سابعاً:** النفقات الخاصة بصافي الإقراض. إنَّ المكونات الأساسية لبند صافي الإقراض هي:

أ- أثمان الكهرباء التي تتحملها السلطة. وتظهر البيانات انحرافات وفروقات كبيرة بين المخصصات المرصودة لهذا البند وبين ما يتحقق فعلياً. وتمكن أن يُعزى استمرار وتزايد صافي الإقراض إلى ضعف مستويات تحصيل أثمان الكهرباء من قبل شركة التوزيع والبلديات، وامتناع هذه الجهات عن تحويل الأثمان المحصلة لمزودي الخدمة أو للسلطة (كجهة تمويل)، أضف إلى ذلك الأسباب الفنية الأخرى كتشتت نظام التوزيع، واهتراء الشبكات، ما يؤدي إلى تدني كفاءة وجودة خدمة الكهرباء، وارتفاع نسبة الفاقد الفني.

ب- هناك العديد من الأبعاد والتداخلات لملف التحويلات الطبية (المالية والاجتماعية والإدارية والصحية)، وتبيّن وجود صعوبات تسهم في استمرار الهدر في المال العام، وضعف أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في إدارة التحويلات الطبية، أبرزها غياب نظام صحي كفؤ وشامل، وعدم كفاءة نظام التأمين الصحي واستمرار العجز المالي، فضلاً عن استمرار ظاهرة التحويلات الطبية الاستثنائية وتدخل بعض أصحاب النفوذ والمؤسسات في هذا الموضوع، إلى جانب ضعف أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية. وتبدو الفرصة كبيرة لإصلاح نظام التحويلات الطبية بما يسهم في تخفيض فواتير العلاج بالخارج، وينعكس بالنتيجة على تخفيض بند صافي الإقراض.

**ثامناً:** مكتب الرئيس ووزارة الخارجية. تبلغ نفقات وزارة الخارجية بأقسامها الثلاثة حتى العام 2020 ما قيمته 313.8 مليون شيكل مقسمة كالتالي: وزارة الخارجية (67.7 مليون شيكل)، السفارات (244 مليون شيكل)، شؤون المفاوضات (2.1 مليون شيكل).

وبلغت نفقات مكتب الرئيس حتى نهاية العام 2020 نحو 134.8 مليون شيكل. حيث تبلغ قيمة رواتب العاملين في الرئاسة 84.3 مليون شيكل، وتبلغ قيمة النفقات الجارية 42.6 مليون شيكل، أما مصاريف التطوير فتبلغ قيمتها 7.8 مليون شيكل. أمّا عدد العاملين فهو غير متوفر ولكن بقسمة فاتورة الرواتب على متوسط الراتب يمكن تقدير العدد بحوالي 2000 موظف، الأمر الذي يعتبر غير ممكن ما يستدعي تدقيقاً تفصيلياً لمعرفة النفقات مفصلة وهذا غير موجود في بيانات وزارة المالية العلنية.

**تاسعاً:** النفقات الطارئة. وضع سياسة تفصيلية ومحددة بخصوص آليات وأوجه صرف النفقات الطارئة من بند الاحتياطات المالية المرصودة في الموازنة.

**عاشراً:** السياسات الضريبية وسبل تحسين الجباية. إنَّ أيّ تعديل في الصيغ أو النسب الضريبية الحالية يتطلب إطاراً قانونياً جديداً مُعدّلاً. ورغم المقيدات التي تعترض استخدام السياسة المالية في الواقع الفلسطيني، إلا أنه يوجد هامش لا بأس به وعدد من التدخلات الممكنة في هذا المجال، إذ تمتلك الحكومة الفلسطينية مجموعة من الخيارات لزيادة إيراداتها من أجل تمويل الإنفاق الحكومي المتزايد (إما عن طريق تحسين الجباية الضريبية، المباشرة وغير المباشرة، وخصوصاً من القطاعات التي لم تتضرر نتيجة الأزمة الراهنة، أو بإلزام كبار المكلفين بتسديد التزاماتهم الضريبية السنوية، للعام الحالي على الأقل، مقدماً على شكل سلف وتأجيل المزايا والإعفاءات والاستثناءات الضريبية والجمركية التي تتمتع بها المشاريع بموجب قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني، إلى جانب الحد من التهرب الضريبي عبر تفعيل وزيادة كفاءة أدوات السلطة التنفيذية، والإدارات الضريبية والضابطة الجمركية). ويمكن بالتوازي اتباع إجراءات من شأنها ضبط التسرب المالي في العلاقة التجارية مع الجانب الإسرائيلي.

## 6. التوصيات:

علينا أن ندرك أن أسباب الأزمة المالية التي تعانيها السلطة الفلسطينية لا تنحصر في محدودية الموارد المالية فقط، بل في كيفية إدارة تلك الموارد وإن كانت محدودة. فحتى لو حدث تطورٌ دراماتيكي في جانب الإيرادات وتمويل النفقات، فإننا سنبقى أمام معضلة كيفية إدارة هذه الموارد وترتيب أولويات الإنفاق والأسس والمعايير التي تقوم عليها. ومن منطلق إدراكنا لأسباب أزمتنا المالية، يمكن لنا تركيز جهودنا في إيجاد حلول عملية وقابلة للتطبيق من أجل الانتقال إلى وضع أفضل في إدارة مواردنا وترشيد إنفاقنا. ومن المهم أن تراعي هذه الجهود وتحافظ على أسس ومبادئ التقشف المتعلقة أساساً بمراعاة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في توزيع أعباء التقشف، والمحافظة على الحقوق المكتسبة، وعدم المساس بجودة الخدمات العامة. وفي هذا الإطار نقدم المقترحات التالية عليها تشكلاً مرجعاً وعوناً للحكومة الفلسطينية لصياغة خطة شاملة واتخاذ إجراءات تسهم في ترشيد النفقات والحد من هدر المال العام.

### ■ القطاع المدني:

1. تنقية فاتورة الرواتب من خلال إنهاء ما تبقى من ظاهرة الموظفين غير العاملين. وفي هذا السياق يجب إما تسكينهم على هياكل مراكز المسؤولية الحيوية أو إحالة بعضهم للتقاعد المبكر و/أو إنهاء خدمات البعض الآخر بعد دراسة ملفاتهم بعناية.
2. اعتماد سياسة ممنهجة لتدوير الموظفين، أي نقل بعضهم لمراكز مسؤولية أخرى على أساس الحاجة ومواءمة المؤهلات والخبرات.
3. وقف العمل بسياسة تعيين موظفين على عقود عمل مؤقتة أو مستشارين وخبراء من خلال الاستثناءات، وقصر ذلك على قاعدة توفر مخصصات أو اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة لهذا الغرض.
4. اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالالتزام بمراكز المسؤولية بتنفيذ القرارات الحكومية التي تقضي بتخفيض الامتيازات الوظيفية من بدلات وعلاوات ومخصصات، ما يتطلب إلغاء هامش الاستثناء الممنوح للوزير المعني أو من في حكمه بهذا الشأن.
5. إنجاز وإقرار القانون المعدل للخدمة المدنية بما يضمن ضبط الإنفاق والتوظيف على بند العقود والاستشارات والتعيين خارج إطار الإجراءات والأنظمة القانونية.

### ■ قطاع الأمن:

- أولاً: إن التوصية الرئيسية تتعلق بترشيد عدد العاملين في كل جهاز على حدة وفقاً للمهام المنوطة به. حيث من المناسب تدوير عدد كبير منهم الى جهاز الشرطة أو الضابطة الجمركية بعد تأهيلهم لذلك.
- ثانياً: تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية من خلال:
  - إصدار اللوائح الخاصة بقانون الخدمة في أجهزة الأمن لاسيما تلك الخاصة بالتعيينات والترقيات والعقوبات، وإعادة دراسة قانون الخدمة العسكرية الذي يعطي امتيازات ومنافع كبيرة للعسكريين، وخصوصاً من الضباط وذوي الرتب المرتفعة.
  - إعداد موازنات تفصيلية للأجهزة الأمنية كل على حدة، ومن ثم إدراجها في موازنة موحدة حسب تبعيتها الإدارية.
  - ضرورة تقييد مسؤولي الإنفاق في الأجهزة الأمنية بأحكام قانون المشتريات والعطاءات واللوازم العامة.
  - تفعيل وحدات الرقابة والتدقيق الداخلية في كل جهاز أمني على أن ترفع نسخة من تقاريرها للرقابة المالية العسكرية المركزية في وزارة المالية من خلال الإدارة المالية العسكرية.
  - اعتماد نظام خاص برصد مصاريف المحروقات للمركبات المخصصة لقطاع الأمن.

## ■ صافي الإقراض:

- عقد اتفاقيات مركزية بين السلطة والشركات الإسرائيلية المزودة للسلع والخدمات على أسس تجارية تنافسية، بحيث يتم معالجة الاختلالات والإجحاف الذي يلحق بالمستهلك الفلسطيني نتيجة الاتفاقيات الفردية.
- التوصل إلى تفاهمات بين الجهات ذات الصلة بموضوع الكهرباء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، تضمن انتظام واستمرار تدفق الطاقة الكهربائية إلى غزة، وتراعي عدم تضرر الأسر الفقيرة بتلك التفاهمات، والحد من الأعباء المالية التي تتحملها الموازنة العامة.
- تكثيف استخدام نظام عدادات الدفع المسبق لضمان التزام أكبر من قبل المشتركين وشركات التوزيع والهيئات المحلية بتسديد أثمان الكهرباء، مع مراعاة الفئات المحتاجة.
- تخصيص الموازنات اللازمة لإعادة تأهيل الشبكات الحالية لخفض الفاقد الفني. ولا بد أن تترافق هذه الإجراءات بالالتزام السلطة بتحويل حصة الهيئات المحلية من الضرائب والرسوم المستحقة لها.
- تكثيف استخدام مصادر الطاقة البديلة (الشمسية والرياح) لتقليل فاتورة الكهرباء من المزود الإسرائيلي.

## ■ النظام الصحي والتحويلات الطبية:

- إقرار قانون يعتمد نظام تأمين صحي شامل كفؤ وفعال ومتوازن من حيث الموارد والتغطيات.
- تبني خطة عمل لوزارة الصحة في إطار سقف زمني لتطوير بعض الخدمات الأساسية الصحية غير المتوفرة بشكل كاف في مستشفيات وزارة الصحة.
- إصدار والتزام مجلس الوزراء بالأنظمة المتعلقة بالتحويلات الطبية.
- الوقف الفوري لظاهرة التحويلات الطبية الاستثنائية إلا وفقاً للأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء.
- توفير العناصر البشرية المؤهلة، والأنظمة المحاسبية المطلوبة لتدقيق ومتابعة فواتير العلاج في المشافي الإسرائيلية، وبما يسهم في منع التلاعب في تكاليف العلاج وترشيد الإنفاق.
- تفعيل أدوات وإجراءات الرقابة الداخلية والخارجية على أداء الدوائر المختصة في ملف التحويلات الطبية.

## ■ السياسات الضريبية وسبل تحسين الجباية:

- رغم محدودية الموارد والإمكانيات إلا أنّ تحقيق جزء من المتطلبات لتحقيق هدف زيادة الإيرادات العامة وتعديل هيكليتها يستدعي تسخير جزء أكبر من الموارد والإمكانيات. وعليه، يتلخص المطلوب بالنقاط التالية:
- إصلاح النظام الضريبي (في الجانبين القانوني والإداري) باتجاه توسيع القاعدة الضريبية، وضمان التصاعدية الضريبية لتحقيق مستوى أعلى من العدالة الاقتصادية والاجتماعية.
- فحص فكرة تأجيل المزايا (الإعفاءات والاستثناءات الضريبية والجمركية) التي تتمتع بها المشاريع الاستثمارية بموجب قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني لفترة قادمة.
- استراتيجياً، إعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني باتجاه تحفيز الإنتاج المحلي على حساب الاستيراد من الخارج.
- تفعيل وزيادة كفاءة أدوات السلطة التنفيذية (الإدارات الضريبية، والضابطة الجمركية). وبهذا الصدد ربما يكون من المفيد دراسة فكرة دمج جميع دوائر إيرادات السلطة في إدارة عامة واحدة.
- سن قانون فلسطيني عصري للتعامل مع ملف ضريبة الأملاك بالتوازي مع استكمال مشروع تسوية الأراضي.
- تفكيك وخلخلة بنود أموال المقاصة بما يحقق منافع كبيرة للموازنة الفلسطينية من خلال الحد من التسرب المالي (دراسات تفصيلية حسب بنود المقاصة). وهذا يساعد في أمرين هما:
- تقليل الاعتماد على المقاصة في معادلة إيرادات السلطة لصالح الجباية الذاتية.
- تخفيف مستوى الابتزاز الإسرائيلي للسلطة في موضوع المقاصة.

## ◀ قائمة المراجع:

### ■ أولاً: المراجع العربية:

- الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة سكرتاريا الفريق: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). تقرير حول «مجالات الترشيد والتشفير في الإنفاق الحكومي»، 2015.
- البيانات الشهرية لوزارة المالية، الموقع الإلكتروني لوزارة المالية: <http://www.pmf.ps/pmf/documents/accounts/monthly/2021/June.2021.Ar.pdf>
- مقابلة سابقة مع السيد موسى أبو زيد، رئيس ديوان الموظفين العام والسيد فتحي خضر، مدير الإدارة العامة للرقابة الإدارية الخارجية.
- مقابلة مع السيد عصمت أبو ربيع، مدير دائرة الرقابة على الاقتصاد في ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، سنوات مختلفة.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). (2019): التقرير السنوي الحادي عشر واقع النزاهة ومكافحة الفساد فلسطين 2018. رام الله - فلسطين.
- المادة 84 من القانون الأساسي.
- البرغوثي، معين، معهد الحقوق، 2009، سلسلة القانون والأمن، الإطار القانوني الناظم لقطاع الأمن في فلسطين، «دراسة تحليلية للتشريعات الصادرة بعد العام 1994»، ص 11.
- عبد الكريم، نصر. ورقة مقدمة في مؤتمر عمان الذي نظمه معهد الحقوق الذي كان بعنوان «تعزيز الإدارة الرشيدة لقطاع الأمن في المنطقة العربية. أي دور يضطلع به المجتمع المدني». حزيران 2009.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، وآخرون: المراقب الاقتصادي ملحق خاص: تقييم أولي للآثار المحتملة على الاقتصاد الفلسطيني لتفشي وباء كوفيد - 19 في الضفة الغربية. رام الله - فلسطين. 2020.
- مكتب رئيس الوزراء/الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023: الاستراتيجية القطاعية للتنمية الاجتماعية 2021-2023.
- دولة فلسطين: أهداف التنمية المستدامة. الاستعراض الوطني الطوعي الأول، متابعة وتنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030، حزيران 2018.
- التقرير السنوي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2014.
- التقرير السنوي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2013.
- جلسة طاولة مستديرة رقم 3، معضلة صافي الإقراض.. إلى أين؟، ماس، 2015.
- رؤية الفريق الأهلي لدعم الشفافية لسياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة القادمة. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2012.
- شهد الربع الأول من العام 2014 إطلاق شركة النقل الوطنية للكهرباء المنصوص عليها في قانون الكهرباء الفلسطيني. وتختص شركة النقل وفقاً للقانون بنقل الكهرباء من شركات التوليد إلى شركات التوزيع والمستهلكين، ويستعاض عنها في الوقت الحاضر بنقاط الربط المنتشرة في الضفة الغربية والتي بلغت 230 نقطة ربط.
- الاستراتيجية القطاعية (2011-2013)، سلطة الطاقة الفلسطينية، 2011.
- أشار السيد عمر كتانة إلى أنّ إجمالي الديون المتراكمة على المخيمات نتيجة عدم تسديد أثمان الكهرباء بلغت نحو 160 مليون شيقل.
- فلاح، بلال، وآخرون (2020): تقييم القطاع الصحي الفلسطيني: دراسة تحليلية على المستوى الكلي. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). رام الله-فلسطين.
- حرب، جهاد. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في التحويلات للعلاج خارج مؤسسات وزارة الصحة. تقرير رقم 83 ضمن سلسلة تقارير ائتلاف أمان. آذار 2015.
- المادة 88، القانون الأساسي المعدل لعام 2003، المادة 7، قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لعام 1998.
- حن، حبيب. قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة والتحديات المصاحبة لتسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية. ماس، 2019.
- الإجراءات الممكنة للحد من التهرب الضريبي، التقرير الاقتصادي السنوي 2015، بكدار.

### ■ ثانياً: المراجع الأجنبية:

- Evaluation of the Palestinian-European Socio-Economic Management Assistance Mechanism (PEGASE) Programmes of 2nd Draft Final Report, March 2015 “(2013-Support to the Recurrent Costs of the Palestinian Authority (2011)
- Stopping Fiscal Leakages. The government of Palestine’s report to the AD Hoc Liaison Committee meeting. Sep.2018